

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA SOUS-TRAITANCE ET LES EFFETS DES CONTRAINTES BUREAUCRATIQUES
SUR LA RÉALISATION DE LA MISSION DES CENTRES DE LA PETITE
ENFANCE (CPE)

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE DE LA
MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
JOANNA SAUERMAN

OCTOBRE 2013

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier chaleureusement Maurice Couture, mon directeur de mémoire, et Patricia Gazzoli, ma co-directrice de mémoire, pour la patience qu'ils ont témoignée, pour leurs idées et pour le support qu'ils m'ont offerts pendant toutes ces années.

Je suis profondément reconnaissante envers Miroslaw et Malgorzata Sauerman, mes parents, et Mateusz Sauerman, mon frère, qui m'ont toujours encouragée à persévérer, à donner le meilleur de moi-même, même dans les moments difficiles, et qui m'ont toujours épaulée pendant la durée de mes études universitaires.

TABLES DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	ix
LISTE DES TABLEAUX.....	xi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	xiii
RÉSUMÉ	xv
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE FONDEMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

CHAPITRE I

REVUE DE LITTÉRATURE ET CADRE THÉORIQUE.....	9
1.1 Revue de littérature	9
1.1.1 L'Économie sociale et l'économie sociale au Québec.....	9
1.1.2 Les services de garde au Québec et les CPE.....	14
1.1.3 Relations entre les organisations de l'économie sociale et l'État	21
1.1.3.1 La nouvelle gouvernance des affaires publiques	21
1.1.3.2 Typologie des relations État – organisations du tiers secteur.....	24
1.1.3.3 La sous-traitance de services publics aux organisations de l'économie sociale.....	32
1.2 Cadre théorique	35
1.2.1 La bureaucratie.....	36
1.2.2 Les dysfonctionnements de la bureaucratie	39
1.2.3 Le nouveau management public (NMP)	44
1.2.4 Limites et dysfonctionnements du NMP.....	52
1.2.5 La « re-bureaucratisation »	55
1.2.6 Les règles bureaucratiques.....	57
1.2.7 Schéma et tableau du cadre théorique.....	59

CHAPITRE II	
MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE	63
2.1 Revue de littérature	63
2.2 Entrevues sur le terrain	64
DEUXIÈME PARTIE	
ÉTUDE EMPIRIQUE : LA BUREAUCRATISATION DES CPE	
CHAPITRE III	
ANALYSE DE DONNÉES : LA BUREAUCRATISATION	73
3.1 Éléments de l'analyse	73
3.1.1 Le processus d'accréditation	74
3.1.2 Le renouvellement des permis.....	76
3.1.3 La mise en œuvre d'un programme éducatif.....	78
3.1.4 Les mesures de contrôle et les inspections.....	82
3.1.5 Le ratio éducateur / enfants	87
3.1.6 Compétences des éducateurs.....	91
3.1.7 L'aménagement des installations	94
3.1.8 Le matériel dans les lieux : épanouissement et sécurité	97
3.1.9 La propreté du matériel	99
3.2 Thèmes généraux.....	102
3.2.1 Impressions générales sur la relation CPE / MFA	103
3.2.2 Les points forts et faibles de l'encadrement du MFA	105
3.2.3 Changements à apporter aux exigences.....	110
3.3 Constatations	112
CONCLUSION	115
APPENDICE A	
ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS	119
APPENDICE B	
ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DE LA FAMILLE.....	121

APPENDICE C	
EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ENTREVUE ABRÉGÉ	123
BIBLIOGRAPHIE	125

LISTE DES FIGURES

Figure		Page
1.1	Schéma du cadre théorique	61

LISTE DES TABLEAUX

Tableau		Page
1.1	Typologies des relations État-OTS	31
1.2	Comparaison des administrations de type wébérien et le NMP	47
1.3	Les différentes actions s'inscrivant dans le champ du NMP	49
1.4	Éléments du cadre théorique	62
2.1	Nombre d'interviewées dans chaque CPE	68
3.1	Thèmes abordés lors des entrevues	74

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

CA	Conseil d'administration
CPE	Centre de la petite enfance
DEC	Diplôme d'études collégiales
ÉS	Économie sociale
Loi	Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance
MFA	Ministère de la Famille et des Aînés
NMP	Nouveau management public
OBNL	Organisme à but non-lucratif
OÉS	Organisation de l'économie sociale
ONG	Organisation non-gouvernementale
OTS	Organisation du tiers secteur
PPP	Partenariat public-privé
Règlement	Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance

RÉSUMÉ

Ce mémoire est un travail de recherche réalisé entre septembre 2011 et avril 2013 et porte sur le poids des contraintes bureaucratiques sur la réalisation de la mission des centres de la petite enfance (CPE). L'objectif de la recherche était de connaître quels sont les effets des règles en provenance du ministère de la Famille et des Aînés (MFA) sur la triple mission des CPE selon les perceptions des intervenants au sein des CPE. L'hypothèse de départ était que les règles bureaucratiques du MFA ont des effets indésirables sur l'accomplissement de la triple mission des CPE. Pour vérifier cette hypothèse, une ample recherche bibliographique a été réalisée et des entrevues individuelles semi-directives ont été menées sur le terrain avec des répondantes de deux CPE montréalais. Une entrevue avec une représentante du MFA a complété la démarche de recherche empirique.

Le mémoire de recherche est divisé en deux grandes parties. La première partie comporte deux chapitres. Le premier chapitre est divisé en deux sections : la revue de littérature qui présente notre objet d'analyse et le cadre théorique qui élabore sur la bureaucratie et ses contraintes. Le deuxième chapitre de la première partie présente la méthodologie de recherche. La deuxième partie du mémoire contient les données empiriques et notre analyse des entrevues.

Le travail de recherche est novateur dans le domaine, car aucune étude de ce type au Québec n'aborde notre question de recherche. La recherche apporte ainsi des informations intéressantes sur l'effet de la bureaucratisation gouvernementale. Pour déterminer si cette bureaucratisation affectait la triple mission des CPE, nous avons décidé d'incorporer dans notre cadre théorique les règles bureaucratiques et leurs effets positifs et négatifs sur la triple mission des CPE, ce qui nous a inspiré de poursuivre notre question de recherche et notre hypothèse.

Les résultats de l'étude ne confirment pas l'hypothèse : les normes du MFA concernant les services de garde ne sont pas perçues comme un excès de bureaucratisation par les intervenants sur le terrain, qui jugent pour la plupart que les règles ont des effets positifs sur la triple mission des CPE. Par exemple, les normes concernant le programme éducatif, les ratios éducateurs/enfants, ainsi que les installations sont généralement perçues de manière positive. L'unique norme qui n'a pas reçu de réponses favorables était la norme de l'obtention du permis de garde selon les répondantes, mais, suite à notre analyse, cette norme n'affecte pas la triple mission de manière significative.

Mots-Clés :

Service de garde, centre de la petite enfance, CPE, ministère de la famille et des aînés, MFA, bureaucratie, bureaucratisation, normes, loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance, règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance.

INTRODUCTION

Ce mémoire propose d'étudier le concept de la bureaucratisation, qui peut être défini comme un processus de création de règles qui n'a pas de limites établies (Schulz, 1998). Pour étudier ce concept, le travail de recherche tentera de repérer les effets des règles en provenance du ministère de la Famille et des Aînés (MFA) sur la triple mission des centres de la petite enfance (CPE) selon les perceptions de représentantes de 2 (deux) CPE.

Nous avons décidé de choisir les services de garde et particulièrement les CPE comme objet d'étude, parce que nous croyons que les CPE sont des acteurs importants de la société québécoise. En effet, en 2002-2003, la moitié des enfants âgés de six mois à cinq ans étaient sous une garde non parentale au Canada, ce qui est de 12% de plus qu'en 1994-1995 (Bushnik, 2006, p.10). Au Québec, il y a plusieurs types de services de garde qui sont régis par le gouvernement et qui ont des ententes de subvention avec le gouvernement, par exemple, les CPE, les services de garde en milieu familial reconnus par un bureau coordonnateur et les garderies subventionnées (des garderies privées qui ont signé une entente avec le MFA pour accueillir les enfants à contribution réduite) (Gouvernement du Québec, 2010).

Les CPE ont aussi été choisis comme objet d'analyse, parce qu'ils constituent un modèle unique au Québec; en effet, ces organismes sont gérés par un conseil d'administration (CA) composé majoritairement de parents, offrent des services de qualité à des prix relativement modiques (7\$/jour/enfant) et sont le résultat d'un consensus entre un gouvernement progressif et les instances privées (organisations communautaires, groupes de femmes, les unions, les entreprises, etc.). Les CPE font aussi partie du tiers secteur, qui connaît, depuis les années 1990, une croissance importante (Weisbrod, 1997). Ce secteur peut être défini comme étant le secteur qui réunit les organisations qui n'appartiennent ni au secteur privé à but lucratif ni au secteur public (Potucek, 1999). Depuis un certain temps, l'État est obligé d'interagir avec plusieurs acteurs issus de différents milieux grâce à la

nouvelle gouvernance des affaires publiques; depuis le milieu des années 1990, le tiers secteur et l'économie sociale ont été reconnus formellement par l'État québécois comme nouveau partenaire. Cette situation a généré de nouvelles relations, surtout en ce qui concerne la sous-traitance des services publics. Dès lors, plusieurs questionnements intéressants émergent sur les relations que l'État maintient avec ses partenaires du tiers secteur.

Effectivement, certains auteurs affirment que la relation entre les organisations du tiers secteur (OTS) et l'État est une relation asymétrique : par exemple, l'auteur Peter Tsasis (2008) a mené une étude sur les relations entre les organisations non-gouvernementales (ONG) du secteur de l'aide aux personnes atteintes de SIDA et Santé Canada. Il affirme que, selon les perceptions du personnel des ONG, la collaboration devient difficile avec Santé Canada, puisque les ressources financières et non-financières sont concentrées entre les mains du gouvernement. L'auteur affirme que, conséquemment, les plans de ces ONG sont déterminés par le gouvernement, ce qui affecte l'autonomie des ONG. La collaboration devient aussi difficile lorsque les ONG ne se soumettent pas au *modus operandi* du gouvernement. L'auteur a par ailleurs souligné que, selon les perceptions du personnel des ONG, la formalisation et la bureaucratisation gouvernementales ont dilué leurs rôles sociétaux (Tsasis, 2008, p. 271).

La recherche qui sera présentée ne suppose nullement qu'une telle situation peut se produire dans les CPE; néanmoins, il demeure que les CPE sont très dépendants du financement étatique et ils sont très régulés par l'État suite à leur création (Lévesque et Vaillancourt, 1998). De la sorte, la question principale qui a guidé notre démarche fut la suivante : *quels sont les effets de la bureaucratisation sur la triple mission des CPE selon les perceptions des intervenants au sein des CPE?*

Pour répondre à cette question, nous avons choisi de mener une étude qualitative : nous avons procédé à la réalisation de onze entrevues semi-directives sur le terrain avec les différentes intervenantes des CPE. Nous voudrions noter que notre but n'était pas d'accumuler beaucoup d'informations de plusieurs sources différentes, mais de miser plutôt

sur la profondeur. Nous avons ainsi choisi de sélectionner deux CPE sur le territoire montréalais. De manière complémentaire, nous avons aussi interviewé une représentante du MFA qui représentait le service juridique de son organisation, afin d'enrichir la recherche et d'approfondir notre compréhension des normes établies pour l'encadrement des CPE.

Notre recherche se fonde également sur deux textes juridiques, qui régulent le fonctionnement des CPE : la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (L.R.Q., c. S-4.1.1) et le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (L.R.Q., c. S-4.1.1, r.2), (nommés dorénavant la Loi (Gouvernement du Québec, 2012a) et le Règlement (Gouvernement du Québec, 2012b)). Dans le but de rester concis, nous avons sélectionné certains éléments de ces deux textes juridiques pour notre analyse, à savoir : le processus d'accréditation (obtention du permis du CPE), le renouvellement des permis, l'instauration obligatoire d'un programme éducatif, les mesures de contrôle, les inspections, le ratio éducateur / enfants, les compétences des éducateurs, l'aménagement des installations, la sécurité et l'épanouissement des enfants selon le matériel et les installations et la propreté du matériel dans les lieux.

Par ailleurs, lorsque nous utilisons l'expression « les règles sont bureaucratiques », il ne s'agit pas de postuler qu'une règle bureaucratique produit nécessairement des effets négatifs. Ce terme désigne plutôt des normes établies par une administration centrale ou une agence de tutelle. Dans notre cas, c'est le MFA. L'organisation bureaucratique, c'est l'organisation idéale du point de vue de l'efficacité et de la régularité. Cependant, ce modèle idéal élaboré par Weber (1971)¹ a été critiqué puisque certains auteurs, dont Merton (1940), ont constaté que celui-ci comportait des failles. En d'autres termes, tout ne pouvait pas être prévu; les organisations elles-mêmes ont évolué, sont devenues complexes et assujetties à un

¹ Max Weber, 1864-1920. Le concept de bureaucratie de Weber a été développé dans un ouvrage publié en 1921, *Économie et Société*.

environnement plus complexe qu'auparavant. En bref, la multiplication des règles pouvait ou risquait d'apporter des interprétations différentes par ceux qui les appliquent. Nous essayerons donc de déterminer dans nos conclusions quels effets ont les règles bureaucratiques.

Ce mémoire contient deux grandes parties divisées en chapitres et une conclusion. La première partie du travail est composée de deux chapitres : le premier chapitre contient la revue de littérature et le cadre théorique et le deuxième chapitre présente la méthodologie de recherche.

Le premier chapitre présentera notre objet d'analyse, soit les CPE. Il exposera les éléments de l'économie sociale, l'historique de la création des CPE au Québec, la nouvelle gouvernance publique et les théories concernant les relations entre l'État et les OÉS, surtout en ce qui concerne la relation de sous-traitance. Son importance est particulière, puisque ce chapitre permet de comprendre notre objet d'analyse et la relation qui lie l'État aux CPE. Ce chapitre contient aussi les fondements théoriques de notre recherche. Ce cadre théorique nous permettra de définir la bureaucratie et de présenter comment la compréhension et la mise en œuvre de ce concept a changé à travers le temps, commençant par sa création avec Weber (1971), jusqu'à son renouveau pendant le nouveau management public (NMP) et, finalement, son aboutissement au post-NMP. Le cadre théorique exposera aussi les éléments qui nous permettront d'analyser les entrevues que nous avons réalisées sur le terrain. Finalement, la première section du mémoire contient un deuxième chapitre, qui présentera de manière détaillée la méthodologie qui a guidé cette recherche.

La deuxième partie du mémoire contient les données empiriques et l'analyse de données. Elle est composée d'un chapitre, divisé en trois sections : les éléments de la Loi et du Règlement, les thèmes généraux et les constatations. Dans cette partie, nous exposerons l'opinion de nos interviewées sur des éléments précis de la Loi et du Règlement, ainsi que leurs impressions générales sur les exigences du MFA, les points forts et faibles de cet encadrement et les changements potentiels que les interviewées ont identifié pendant les

entrevues. La dernière section du chapitre présentera un résumé des résultats obtenus, dans le but de rappeler les points importants de notre analyse. Finalement, la conclusion intégrera les résultats de l'analyse et répondra à notre hypothèse de recherche.

PREMIÈRE PARTIE

FONDEMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

CHAPITRE I

REVUE DE LITTÉRATURE ET CADRE THÉORIQUE

1.1 Revue de littérature

1.1.1 L'Économie sociale et l'économie sociale au Québec

Les CPE font partie d'un secteur autre que le secteur public ou privé à profit : le tiers secteur, qui renferme l'ÉS. Afin de comprendre pourquoi le gouvernement québécois a décidé d'opter pour ce type d'organisation pour sous-traiter les services de garde au Québec, il est important de comprendre la nature de ces OÉS. Pour ce faire, nous devons présenter et expliquer ce qu'est l'ÉS. Ensuite, nous présenterons l'historique de l'ÉS au Québec et de sa reconnaissance par le gouvernement québécois avec, entre autres, la création des CPE.

Selon Bouchard *et al.* (2006), plusieurs définitions existent de l'ÉS et ces définitions se côtoient. Cependant, ils affirment qu'il y a trois définitions classiques : a) par les composantes, b) par les règles de fonctionnement et c) par les valeurs et principes.

Selon les auteurs, la première définition se réfère aux composantes fondamentales de l'ÉS, soit les organisations : « 1) l'entreprise coopérative, 2) l'entreprise mutualiste et 3) l'entreprise associative » (Bouchard *et al.*, 2006, p. 3). À ceci, s'ajoute aussi : « l'entreprise communale (à la frontière du secteur public), l'entreprise communautaire ou populaire (à la

frontière du secteur communautaire), l'entreprise paritaire (frontière du secteur syndical) et l'entreprise participative (frontière du secteur privé) » (Bouchard *et al.*, 2006, p. 3).

La deuxième définition se base sur les règles de fonctionnement : « caractérisant le double rapport de sociétariat et d'activité au sein des coopératives » (Bouchard *et al.*, 2006).

Il y a quatre règles qui caractérisent ces OÉS :

1) règle relative à l'association : le fonctionnement démocratique (un membre, un vote) ; 2) règle liant les membres à l'entreprise : la détermination de l'activité de l'entreprise par les membres ; 3) règle liant l'entreprise aux membres : la distribution des surplus ; 4) règle relative à l'entreprise : la propriété collective des excédents réinvestis. (Bouchard *et al.*, 2006, p.3)

La troisième définition se réfère aux valeurs de solidarité, d'autonomie et de citoyenneté. Ces valeurs s'articulent autour de quatre principes : « 1) finalité de services aux membres et à la collectivité plutôt que de profit ; 2) autonomie de gestion (principal élément distinctif face au secteur public) ; 3) processus de décision démocratique ; 4) primauté des personnes et du travail dans la répartition des revenus et des surplus » (Bouchard *et al.*, 2006, p. 3).

Selon Bouchard *et al.* (2008), il n'y a pas de définition unique pour les OÉS. Effectivement, certaines OÉS s'inscrivent parfaitement dans les définitions (critères) énoncés ci-haut et d'autres non. Les auteurs précisent quatre critères qui : « situent sur quatre continuums le degré de correspondance des organisations à ces critères, ainsi que le degré d'institutionnalisation de ces caractéristiques » (Bouchard *et al.*, 2008, p. 8). Ces critères sont, selon Bouchard *et al.* (2008, p. 8) :

- 1) L'OÉS est une association « formelle de personnes et/ou d'entités collectives ». Chaque personne peut y adhérer en retour d'une cotisation;
- 2) Il doit y avoir l'exercice d'une activité économique (offre de biens/services);

3) Elle a des règles et des normes qui interdisent ou limitent le partage des excédents entre les membres. La rémunération est aussi limitée. « Les excédents éventuels sont réinvestis dans l'entreprise, et/ou distribués en fonction de l'usage, et/ou réinvestis dans la collectivité »;

4) Le processus de gouvernance est démocratique : chacun a un poids égal dans la prise des décisions.

Selon Bouchard *et al.* (2008), les OÉS émergent généralement en grappes, normalement dans une situation de crise économique. Les auteurs soutiennent que, puisque les crises ne sont pas identiques, il devient possible d'identifier les différentes générations d'ÉS.

Vaillancourt (2008) soutient qu'il existe cinq configurations de l'ÉS à travers l'histoire au Québec. Ces phases peuvent permettre de comprendre pourquoi le gouvernement québécois a choisi le tiers secteur pour l'offre des services de garde.

La première phase se situe entre les années 1840-1900. Selon Vaillancourt, c'était l'époque de l'émergence des sociétés de secours mutuel dans les milieux ouvriers : 253 sociétés de secours mutuel sont donc créées au Québec. Le but de ces mutuelles était de protéger la classe ouvrière des aléas de la vie (accidents, invalidité, etc.) en retour d'une cotisation sociale. En milieu rural, les coopératives agricoles adoptent : « une économie sociale plus conservatrice et subordonnée à l'influence des élites cléricales » (Vaillancourt, 2008, p. 6).

La deuxième phase est celle de l'économie sociale patronnée entre les années 1900-1930. Pendant cette période, l'économie sociale a été : « (...) hégémonisée par les élites traditionnelles liées à l'Église catholique non seulement en milieu rural, mais aussi en milieu urbain » (Vaillancourt, 2008, p. 6). En d'autres termes, l'économie sociale était sous le patronage des élites religieuses. Par ailleurs, une première caisse populaire est fondée à Lévis par Alphonse Desjardins (Vaillancourt, 2008). Avec l'appui des élites religieuses, les caisses

populaires ont atteint le nombre de cent-soixante (160) caisses, dont cent-quarante (140) d'entre elles étaient dirigées par un prêtre.

La troisième phase se situe entre les années 1930-1960 et c'est un prolongement de la deuxième phase: un programme de restauration est lancé pour : « (...) répondre aux problèmes de la crise économique et freiner la contagion des idées et des mouvements anticapitalistes qui proviennent du reste du Canada (...) » (Vaillancourt, 2008, p. 7). Le mouvement coopératif connaît un essor exceptionnel et des luttes idéologiques surgissent dans la société. Ainsi : « on assiste à une remontée du pluralisme des idées et des projets. L'économie sociale cesse d'être réduite à un mode d'emploi conservateur comme c'était le cas pendant l'âge d'or de la configuration corporatiste. Elle redevient plurielle » (Vaillancourt, 2008, p. 10).

La quatrième phase se situe entre les années 1960-1990. L'économie sociale : « baigne désormais dans un environnement marqué par un plus grand pluralisme sur le plan des idées et des valeurs » (Vaillancourt, 2008, p. 10). Pendant cette période, plusieurs sous-périodes peuvent être identifiées : il y a le développement rapide de l'État-providence en 1960 et 1970, et la crise de l'État-providence à partir de 1980. Plusieurs idéologies émergent pendant cette période, notamment l'idéologie sociale-démocrate pendant les années 1960 et l'idéologie marxiste au courant des années 1970. Ce clivage provoquera une évolution intéressante au niveau : « des débats dans les mouvements sociaux » (Vaillancourt, 2008). Par exemple, les groupes d'extrême gauche exerceront une influence accrue dans : « les mouvements syndical, associatif, coopératif, féministe et étudiant, de même que dans les cégeps, les universités et les organisations chrétiennes progressistes » (Vaillancourt, 2008, p. 12). Plus tard, ce mouvement s'effrite grâce, entre autres, à la crise de l'État providence et au référendum de 1980. Néanmoins, Vaillancourt soutient que ces nouveaux courants idéologiques et politiques provoqueront des conflits et des luttes dans les mouvements sociaux et dans l'ÉS elle-même; l'ÉS est vue plutôt négativement et les forces progressistes vont même jusqu'à affirmer que les coopératives sont une nuisance à l'avènement du socialisme.

La cinquième et dernière phase de l'ÉS au Québec commence en 1990 et perdure encore aujourd'hui, selon Vaillancourt. Elle correspond à la période où la société civile et la société politique reconnaissent l'ÉS et solidaire (ÉSS). Cette reconnaissance permet sa diversification et l'ÉS devient plus dynamique et plurielle (Vaillancourt, 2008, p. 13). Par ailleurs, cela :

occasionne des heurts, des tensions et des conflits. Ces tensions surgissent entre diverses composantes - ou familles - de l'ÉSS qui se concurrencent. Elles surgissent aussi entre la grande famille de l'ÉSS, d'une part, et les acteurs de l'économie publique et de l'économie privée. En effet, la reconnaissance de l'ÉSS dérange dans la mesure où elle provoque l'éclatement des cadres d'analyse binaires portés, depuis des décennies, à ne voir que l'État et le marché. (Vaillancourt, 2008, p. 13)

À partir des années 1990, le gouvernement québécois commence à porter plus attention à l'importance de l'ÉS. En 1996, Vaillancourt soutient qu'une reconnaissance plus formelle de l'ÉS a eu lieu suite à deux sommets socioéconomiques que le gouvernement a tenus et qui visaient à remonter les finances publiques et créer de l'emploi. Ajoutons que :

(...) la *préparation lointaine* des deux sommets de 1996, tout autant que leur *réalisation*, ne sont pas le résultat d'une quelconque démarche corporatiste moderne dans laquelle le gouvernement serait demeuré l'otage de quelques groupes d'intérêt (...), mais le fruit d'une *coconstruction démocratique* (...). Cette coconstruction a été rendue possible grâce à la participation des élus politiques et d'une diversité d'acteurs du monde du travail (syndicats et organisations patronales) et de la société civile (organismes communautaires, universités, églises, etc.). Grâce aussi à la délibération qui a eu lieu entre ces divers acteurs socioéconomiques et sociopolitiques. Elle a permis d'en arriver à des décisions de politiques publiques qui ont pris la forme de *compromis institutionnalisés* allant dans le sens de l'intérêt général. (Vaillancourt, 2008, p. 13)

Vaillancourt affirme aussi que le soutien apporté à l'ÉS suite aux deux sommets de 1996 se concrétise de deux manières. Premièrement, des politiques publiques sectorielles ont été adoptées et elles : « confèrent une préférence ou l'exclusivité à l'économie sociale dans la mise en œuvre de certains domaines de politiques publiques » (Vaillancourt, 2008, p. 15). Vaillancourt (2008) mentionne le domaine de la *politique sociale familiale* : en 1997, le

gouvernement décide de recourir principalement aux OÉS pour fournir des services de garde offerts à prix modique à la population; nous assistons donc à la création des CPE.

Dans un deuxième temps, l'État québécois adopte des politiques publiques: « qui permettent indirectement la reconnaissance et le développement d'initiatives d'économie sociale en soutenant le développement d'organismes locaux et régionaux » (Vaillancourt, 2008, p. 16). Par exemple, sont créés les Centres locaux de développement (CLD) qui : « soutiennent le développement économique et social dans les grandes villes et les Municipalités régionales de comté (MRC) à la grandeur du Québec (...) » (Vaillancourt, 2008, p. 16).

1.1.2 Les services de garde au Québec et les CPE

Les services de garde au Québec sont le résultat de plusieurs événements historiques et de luttes sociales. Retraçant le contexte dans lequel les CPE ont été créés, nous sommes mieux placés pour comprendre pourquoi le tiers secteur a été reconnu et choisi comme type d'organisation privilégié pour fournir les services de garde au Québec. En effet, c'était grâce, entre autres, aux compromis que le gouvernement avait fait avec plusieurs instances (patronales, syndicats, universités, etc.) pour trouver des solutions pour contrer le déficit budgétaire, pour créer des emplois et pour combattre le chômage croissant que l'ÉS a eu une reconnaissance plus formelle comme partenaire viable de l'État.

Les politiques sectorielles qui ont suivies les sommets socioéconomiques ont donc opté pour l'ÉS et le tiers secteur pour fournir les services de garde subventionnés par l'État. Par ailleurs, notons que les éléments constitutifs des OÉS offraient un choix intéressant ; par exemple, les OÉS ne sont pas créées pour faire des profits ou pour les distribuer et elles peuvent mieux répondre aux besoins locaux. Ces organisations fonctionnent aussi sous un mode démocratique et reçoivent de l'aide bénévole, ce qui peut générer des économies.

D'autant plus, ajoutons que lors du premier sommet socioéconomique de 1996, un « Chantier sur l'économie sociale » a été établi et un rapport intitulé « Osons la solidarité » fût produit six mois plus tard par celui-ci (Vaillancourt, 2008). Ce rapport suggérait la création de plusieurs projets, dont les CPE; selon ce dernier, ce type d'organisation pourrait mieux répondre aux besoins de la communauté et offrir un mode de gestion unique qui serait bénéfique autant aux enfants, aux parents et au personnel des CPE (Neamtan *et al.*, 2006).

Néanmoins, avant d'aboutir à la création des CPE en 1997, notons que les services de garde au Québec ont connu plusieurs phases à travers l'histoire et qu'ils existaient bien avant la reconnaissance formelle du tiers secteur. Effectivement, pendant les années 1940, le gouvernement fédéral a mis sur pied les premières garderies publiques pour aider les femmes qui travaillaient dans les usines d'armement. Cependant, après la fin de la Seconde Guerre mondiale, ces garderies ont été fermées pour encourager le retour des femmes au foyer (Castro, 2006). Pendant les décennies suivantes, le dossier des garderies a été « délaissé » par le gouvernement provincial et fédéral. Selon Jenson (1998), la seule loi québécoise à cette époque qui avait un lien direct avec la politique familiale était celle de 1937, qui accordait un soutien financier aux mères dites « nécessiteuses ». Il serait important de noter aussi qu'avant 1960, les questions d'ordre familial relevaient de la compétence fédérale, ainsi que de l'Église, qui était chargée : « à l'époque, de l'organisation et de la gestion de la plupart des institutions sociales au Québec » (Jenson, 1998, p. 203).

Lorsque l'État québécois décida de lancer son projet de société et de développer le domaine social dans les années 1960, peu de précédents existaient pour permettre à celui-ci de calquer son intervention (Jenson, 1998). En 1961, le Québec a créé le ministère de la Famille et du Bien-être, ainsi que des mesures pour corriger les lacunes du marché, afin d'aider les personnes dites « faibles économiquement » (Jenson, 1998). Ce n'est que plus tard, dans les années 1970, que des groupes populaires ont demandé la mise sur pied de garderies subventionnées ou publiques : « pour faciliter l'accès des femmes au marché du travail dans le but de créer des conditions favorisant l'égalité entre les hommes et les femmes

et de mettre à leur disposition des services répondant aux besoins à combler en vue du développement des enfants » (Castro, 2006, p. 147).

Cependant, les premières garderies ont été financées par l'État fédéral et sont apparues en 1971 avec des programmes de création d'emplois du gouvernement fédéral (Lévesque et Vaillancourt, 1998). Ces programmes visaient à réduire le chômage en finançant des initiatives locales. Les groupes de femmes ont donc tiré profit de ces programmes en créant un service inexistant jusque-là, soit les garderies. Malheureusement, le financement était encore inadéquat et les parents devaient travailler bénévolement avec les salariés dans les garderies pour assurer la continuité de ces services.

En 1974, plusieurs de ces programmes ont été abolis par le gouvernement fédéral et les soixante-dix (70) garderies existantes au Québec ont été contraintes de demander de l'aide au gouvernement provincial. Cependant, les demandes n'étaient pas uniformisées et elles : « portaient à la fois sur un réseau gratuit et universel et sur la cogestion, c'est-à-dire le contrôle par les parents et le personnel » (Lévesque et Vaillancourt, 1998, p. 12).

La réponse du gouvernement provincial était, dans un premier temps, plus ou moins négative sur cette question. En effet, le gouvernement a refusé de créer un réseau complet de garderies publiques, affirmant que les fonds n'étaient pas disponibles pour entreprendre ce genre de projet. Cependant, le gouvernement était d'accord pour partager les coûts des services de garde pour « certaines catégories de parents », c'est-à-dire les parents défavorisés économiquement (Lévesque et Vaillancourt, 1998, p. 12).

Cette réponse était problématique, car la demande des parents était infiniment plus grande aux services offerts par l'État. En 1971, quatre-vingt-un mille huit cents (81 800) ménages avaient au moins un enfant à faire garder de moins de six ans, puisque les mères avaient un emploi rémunéré à l'extérieur de la maison (Granger, 1987). En 1978, presque cent-cinquante-mille (150 000) ménages étaient dans la même situation : certains des enfants étaient donc laissés avec une gardienne, d'autres avec de la parenté, mais beaucoup d'enfants

étaient laissés à eux-mêmes lors de l'absence de la mère : « faute de mode de garde fiable, de qualité accessible et à un prix abordable » (Granger, 1987, p. 75). À partir de 1979 :

la "Loi sur les services de garde à l'enfance" prévoit un financement mixte, soit une aide aux familles défavorisées économiquement, qui couvre au maximum les trois quarts des frais de garde, et des subventions directes aux seules garderies sans but lucratif pour toutes les places occupées lorsqu'elles sont en opération (une subvention per capita). (Lévesque et Vaillancourt, 1998, p. 12)

En 1980, le gouvernement provincial a créé un Office des services de garde à l'enfance (OSGE) qui assurera : « l'encadrement des garderies, soit l'accréditation des nouvelles garderies et la définition des normes minimales pour l'ensemble des garderies, qu'elles soient sans but lucratif ou à but lucratif » (Lévesque et Vaillancourt, 1998, p. 12). De plus :

l'Office versera des subventions de fonctionnement et d'implantation aux garderies sans but lucratif. Il sera aussi responsable du programme d'exonération et d'aide financière pour les enfants en service de garde. Ce programme de subvention des frais de garde s'adressait aux familles à revenu faible ou modeste utilisant un service de garde régi. (Ministère de la Famille, 2013a)

Bien que l'État joue un rôle plus important dans le financement des services de garde, la formule marchande contribue encore en grande partie au financement des garderies : la contribution parentale finance encore la moitié des frais de garde (estimée entre dix-neuf (19)\$ et vingt-trois (23)\$ par jour) (Lévesque et Vaillancourt, 1998). Par ailleurs, les parents s'impliquent toujours dans la garderie dans les Conseils d'administration (CA), dans les comités et aux manifestations. Cette situation provoquait deux autres effets pervers : en premier lieu, les parents à revenu modeste étaient exclus des bénéfices que le gouvernement provincial offrait aux familles défavorisées et, en deuxième lieu : « la rémunération des éducatrices en garderie était très inférieure à celle obtenue par les employées de l'État pour des tâches comparables » (Lévesque et Vaillancourt, 1998, p. 13).

Le financement des services de garde demeure donc un enjeu de taille et en 1996, on constate que :

les législations et les mesures mises en place depuis 1960, comme les congés de maternité et les garderies, se caractérisent toutefois par leur insuffisance chronique. Elles n'ont jamais débouché, jusqu'à ce jour, sur une véritable responsabilisation de l'ensemble de la société québécoise envers les enfants, pas plus qu'elles ne sont appuyées par une remise en cause des relations sociales de sexes qui attribuent aux femmes la charge des êtres dépendants (Baillargeon, 1996, p. 21).

Tel que mentionné dans la section précédente, deux sommets socio-économiques sont tenus en 1996 et ils réunissent : « le patronat, les syndicats (invités par l'État) et, pour la première fois, de nombreux représentants des mouvements sociaux (groupes de femmes et acteurs de l'économie sociale) » (Briand, Bellemare et Gravel, 2004, p. 12). En 1997, une nouvelle politique pour le financement des services de garde fût adoptée et les CPE ont été créés. Dorénavant des services de garde pouvaient être offerts en installation (comme dans le cas des CPE) et en milieu familial (modalité où un petit nombre d'enfants sont gardés chez une gardienne, qui est payée régulièrement pour le faire) (Ciceri *et al.*, 2004, p. 8). L'objectif du Livre blanc sur la politique familiale de 1997 (*Les enfants au cœur de nos choix*), qui proposait la création des CPE, était d'encourager : « l'activité et prévenir la pauvreté intergénérationnelle et l'échec scolaire » (Jenson, 1998, p. 212). La politique a été implantée graduellement et :

la mise en application de cette politique a été étalée sur une période de quatre ans (...). Pour la seule année qui vient de s'écouler [1997], 30 600 [enfants de moins de 5 ans] étaient concernées par la politique des places "à contribution réduite" de 5 \$ par jour (...). Enfin, de 1995-1996 à 1998-1999, le budget du gouvernement du Québec pour les services de garde sera passé de 209 à 553 millions \$ (...). Et cela, dans un contexte de compression budgétaire contraignant. (Lévesque et Vaillancourt, 1998, p. 14)

En 1997, le gouvernement québécois a créé le ministère de la Famille et de l'Enfance, qui avait comme mission de : « favoriser, avec tous les partenaires familiaux, le plein épanouissement de l'enfant et de la famille. Le ministère regroupe les fonctions qu'occupait l'Office des services de garde à l'enfance et celle du Secrétariat à la famille » (Tougas, 2002, p. 4).

Ce ministère fût subséquemment remplacé par d'autres et, lors de la réalisation de nos entrevues en octobre-novembre 2011, c'était le ministère de la Famille et des Aînés (MFA) qui régissait tout les aspects qui touchaient aux CPE. En septembre 2012, ce ministère est devenu le Ministère de la Famille (MF) et les services qu'il offre pour les CPE sont les mêmes que pendant l'existence du MFA : ils portent sur l'aide financière (familles, organismes, municipalités, etc.), sur l'organisation et le soutien de services de garde éducatifs, l'expertise-conseil sur les interventions gouvernementales et sur l'information pour les personnes et familles; nous pouvons retrouver l'organigramme du MFA, ainsi que celui du MF en annexe. Notons que puisque notre étude a été réalisée lors de l'existence du MFA et puisque le MF et le MFA ont les mêmes obligations envers les CPE nonobstant le changement qui a été encouru, nous emploierons l'appellation du MFA pour les fins de notre travail.

Ajoutons que le MFA coopère avec plusieurs partenaires dans le but de bien mener sa mission. Entre autres, nous pouvons citer les organismes publics suivants (Ministère de la Famille et des Aînés, 2011a, p. 16):

- 1) La Régie des rentes du Québec (crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants);
- 2) Les différents ministères et organisations gouvernementales dont les activités touchent les familles / enfants ;
- 3) Le Conseil de gestion de l'assurance parentale (« fiduciaire du fonds autonome permettant l'autofinancement du Régime québécois d'assurance parentale »).

Outre les partenaires gouvernementaux, ce ministère coopère avec plusieurs acteurs non gouvernementaux, dont :

- les services de garde éducatifs à l'enfance et les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial;

- les associations et les regroupements nationaux et régionaux qui représentent les prestataires de services de garde;
- les organismes communautaires agissant à l'échelle nationale, régionale ou locale;
- les municipalités, les municipalités régionales de comté et les conférences régionales des élus;
- les organismes et les associations représentant le milieu municipal; (...)

(Ministère de la Famille et des Aînés, 2011a, p. 16)

Pour ce qui est des CPE, notons que ces organisations obtiennent des subventions de la part du MFA selon le nombre d'enfants qu'ils accueillent. Ils sont régis par des lois et règlements gouvernementaux et ils sont soumis à des vérifications régulières du MFA. En 2003, les CPE se sont regroupés au sein d'un organisme qui représente leurs intérêts: l'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPPE) (sauf pour ce qui est des régions de Mauricie et Centre-du-Québec) (Proulx, Bourque et Savard, 2005). Le mandat de cette association est d'assurer la concertation des acteurs, de représenter politiquement ses membres et d'offrir des services de soutien pour promouvoir les CPE et le développement des regroupements régionaux membres et, finalement, de représenter les CPE et les bureaux coordonnateurs dans la négociation des conditions de travail avec le MFA (Association québécoise des CPE, 2011).

En ce moment, il y a plus de mille (1000) CPE sur le territoire québécois, six-cents (600) garderies subventionnées et plus de quinze mille (15 000) personnes responsables d'un milieu de garde familial reconnues par un bureau coordonnateur (BC) (Association québécoise des CPE, 2011 ; Ministère de la Famille, 2013c). Selon le MF (2012b), près de cent quatre-vingt-un mille trois cents (191 300) familles utilisaient les services de garde éducatifs à l'enfance et plus de deux-cent-vingt-cinq-mille (225 000) enfants ont été accueillis en 2010. De plus : « plus de la moitié des enfants accueillis fréquentaient un service de garde en installation (les [CPE] en accueillait près de 37 % et les garderies, autour de 22 %), alors que 41 % fréquentaient un service de garde en milieu familial » (Ministère de la Famille et des Aînés, 2012b). Notons aussi qu'en novembre 2012, le gouvernement a annoncé que d'ici décembre

2016, quinze mille (15 000) nouvelles places à contribution réduite seront créées, pour un total de deux cent cinquante mille (250 000) places à contribution réduite (Ministère de la Famille, 2013d).

1.1.3 Relations entre les organisations de l'économie sociale et l'État

Au Québec, l'économie sociale et le tiers secteur sont devenus formellement, depuis 1996, des joueurs importants dans un marché québécois qui était auparavant dominé par deux pôles, soit le secteur public et le secteur privé à profit. La volonté étatique d'inclure les acteurs du tiers secteur comme partenaires découle non seulement de la crise interne du gouvernement de l'époque comme il a été mentionné ci-haut, mais aussi de la nouvelle gouvernance des affaires publiques. Cette situation présuppose que des nouvelles relations émergeront, par exemple, entre le tiers secteur et le gouvernement.

Bien que nous ayons présenté les CPE, nous n'avons pas déterminé quelle relation lie ces derniers à l'État. Il devient donc nécessaire de présenter ce qu'est la nouvelle gouvernance des affaires publiques, pour ensuite présenter les nouvelles relations qui émergent entre l'État et le tiers secteur. De cette manière, nous serons en mesure de déterminer quelle relation lie le MFA aux CPE.

1.1.3.1 La nouvelle gouvernance des affaires publiques

La nouvelle gouvernance proposée par l'État québécois depuis les années 1990 fait appel aux partenariats entre le gouvernement et les autres acteurs. La gouvernance est un concept qui a plusieurs définitions. Selon Dubé (2002, p. 137), la gouvernance est: « un

ensemble de règles encadrant l'exercice de la gestion ». Selon Burlone *et al.*, la gouvernance est :

(...) en soi un processus de décision qui renvoie: à la complexité accrue de l'environnement – lequel commande aux organisations de s'adapter et d'établir des liens entre entités gouvernementales et société civile (incluant le secteur privé); à la capacité relative des gouvernements d'assurer une prestation de services à la fois efficiente et efficace; au partage du pouvoir entre décideurs politiques et fonctionnaires, entre les divers paliers gouvernementaux, entre État et société civile et entre organisations de mêmes niveaux; à l'utilisation de nouveaux mécanismes de prestation de services; et au contexte de confiance relative du public envers les politiciens et envers les administrateurs publics. (Burlone *et al.*, 2008, p. 131-132)

Selon Burlone (2008), la complexité actuelle de l'environnement impose une nouvelle gouvernance publique. Néanmoins, les rôles de chacun doivent être bien définis. Il ne s'agit pas simplement : « d'ajouter la société civile au couple État-Marché » (Lévesque, 2005, p. 9).

Par ailleurs, Enjolras et les collaborateurs du CIRIEC² (2008) soutiennent que les interventions publiques traditionnelles sont en ce moment limitées et une nouvelle gouvernance est nécessaire. Selon ces auteurs : « (...) la gouvernance se réfère aux interactions qui s'établissent entre la société civile et la puissance publique » (Enjolras et CIRIEC, 2008, p. 17). De cette manière, une pluralité d'acteurs (publics, privés et de l'ÉS) doivent être inclus au niveau des : « processus d'élaboration et de mise en œuvre des interventions collectives » (Enjolras et CIRIEC, 2008, p. 17). La puissance publique devient donc un facilitateur, un *leader* et non une autorité hiérarchique.

Lévesque (2007) affirme également que la nouvelle gouvernance veut un État providence actif et un État facilitateur. La gouvernance de l'administration publique est,

² Le Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie Publique, Sociale et Coopérative

selon Lévesque, une recherche de modes de réalisation de l'intérêt général, sans pour autant utiliser des instruments coercitifs : l'État devient donc un partenaire, facilitateur et subsidiaire, qui a comme rôle de favoriser l'autonomie, autant des acteurs que des partenaires; il utilise par ailleurs des incitatifs plutôt que des contraintes pour l'atteinte de l'intérêt général (Lévesque, 2007).

Dans cette nouvelle gouvernance, plusieurs défis existent. Lévesque (2007) affirme que les acteurs de la société civile sont de plus en plus hétérogènes, pluralistes et fragmentés. Il y a :

les collectivités locales, les communautés culturelles, les organisations de l'économie sociale, les associations volontaires, les syndicats, les organismes à caractère public, les médias de communication, les groupes sociaux tels les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, (...)
(Lévesque, 2007, p. 10).

Ceci peut donc devenir un problème lors du choix des parties prenantes dans la gouvernance, ce qui peut mener à des luttes. De cette manière, une démocratie représentative est nécessaire, ainsi qu'un État de droit (Lévesque, 2007).

Un autre grand défi est de conjuguer « la diversité des logiques et des mécanismes de coordination que représentent l'État, le marché et la société civile dans la nouvelle gouvernance » (Lévesque, 2007, p. 10). Le défi repose même dans la difficulté d'identifier ce qu'est l'intérêt général selon la perspective de plusieurs acteurs (Lévesque, 2007, p. 10). Un autre défi suggéré par Lévesque (2007) serait l'évaluation et l'imputabilité. En effet, il devient dorénavant nécessaire de : « (...) penser et même imaginer des formes d'imputabilité adaptées à la participation d'une multiplicité de parties prenantes, soit des formes d'imputabilité multiples et douces misant sur la réflexivité, la délibération et la transparence » (Lévesque, 2007, p. 11).

1.1.3.2 Typologie des relations État – organisations du tiers secteur

Depuis la reconnaissance de l'ÉS par l'État, ces deux secteurs doivent dorénavant travailler ensemble dans un environnement de plus en plus complexe, exigeant un apprentissage de la part de tout ce réseau d'institutions (Burlone *et al.*, 2008). Les CPE et leurs relations avec l'État québécois s'insèrent dans cette nouvelle réalité.

Selon notre recherche, la relation de sous-traitance qualifie les interactions entre les CPE et l'État. Avant d'exposer ce concept plus en profondeur et dans le but de justifier notre choix, il est nécessaire de présenter auparavant les différentes typologies existantes sur les relations État-OES. En déterminant quel type de relation convient le mieux, il deviendra possible plus tard de bien analyser les interactions entre le MFA et les CPE.

Plusieurs auteurs ont essayé de classifier les relations État-OTS en différentes typologies. L'auteure la plus citée dans les écrits sur les relations que peuvent entretenir les OTS avec l'État est Jennifer Coston (1998), qui a étudié les relations entretenues entre les États et les ONG, qui sont un type particulier d'OTS. Comme présenté dans les sections précédentes, les caractéristiques des OTS se ressemblent et, même s'il n'y a pas de définition unique pour ces organisations, plusieurs bases communes les unissent, par exemple, le principe de démocratie ou la redistribution des surplus. Nous pouvons ainsi affirmer que cette typologie des ONG peut, dans une certaine mesure, être utilisée pour d'autres types d'organisations du tiers secteur, comme, par exemple, dans le cas des CPE, qui sont des organismes à but non lucratif (OBNL).

Selon Coston, il existe 8 types de relations entre État et ONG : 1) répression; 2) rivalité; 3) compétition; 4) relation contractuelle (*contracting*); 5) gouvernement indirect (*Third-party government*); 6) coopération; 7) complémentarité et, finalement, 8) collaboration.

Dans un premier temps, Coston (1998, p.364-365) présente la **répression** (1) et la **rivalité** (2). La répression est une manifestation plus extrême de la rivalité; souvent, c'est une relation unilatérale (c'est le gouvernement qui réprime), alors que la rivalité peut être présente dans les deux sens (ONG et gouvernement). Les deux types de relations peuvent être informels et sélectifs, mais cela dépend de la situation et des acteurs concernés. Dans les deux types de relations, les politiques gouvernementales ne seraient pas favorables aux ONG. En revanche, les ONG peuvent demander une plus grande autonomie vis-à-vis du gouvernement et influencer l'opinion publique pour que celle-ci soit défavorable envers les politiques gouvernementales.

La **compétition** (3) peut être économique ou politique. La compétition économique peut se traduire par une concurrence dans l'obtention de fonds étrangers ou : « for community contributions to service provisions » (Coston, 1998, p. 365). La compétition politique entre le gouvernement et les ONG fait référence à une compétition pour le pouvoir local et que les ONG sont capables de potentiellement réduire le pouvoir gouvernemental, puisqu'elles peuvent critiquer ce dernier (Coston, 1998, p. 365). Selon l'auteure, la compétition politique est plutôt négative, tandis que la compétition économique permet une meilleure efficience. Néanmoins, l'auteure affirme que la compétition politique entre deux parties peut créer des complémentarités, ce qui peut générer de meilleurs services pour les bénéficiaires (Coston, 1998, p. 365).

Le **gouvernement indirect** (« third-party government ») (4) est relié de près au type contractuel. Dans la relation de gouvernement indirect, il y a une division du travail entre le gouvernement et le tiers secteur. Dans ce type de relation, Coston (1998, p. 369) affirme que le gouvernement contrôle les ressources et établit les priorités sociétales, tandis que le tiers secteur organise la production des biens et services. Ceci est différent des relations contractuelles, puisque dans la relation de gouvernement indirect, le gouvernement a plus d'influence et il a une mainmise sur les fonds. De plus, le gouvernement ne fait pas seulement du « contracting », mais aussi des prêts et des prêts garantis.

Pour ce qui est des relations de **type contractuel** (5), le gouvernement demeure un acteur important, mais sous-traite ses activités opérationnelles à d'autres organisations. En d'autres termes, Coston (1998, p. 367-368) affirme que les OTS sont utilisées pour rendre des services à une clientèle qui demeure la responsabilité de l'État. Selon Coston, ce type de relation peut généralement être bénéfique pour l'État, mais ses effets ne sont pas aussi évidents pour les ONG. Il se peut, par exemple, que le gouvernement ne paye pas entièrement l'ONG pour ses services et que cette dernière devienne déficitaire. Aussi, dans ce type de relation, les délimitations entre secteurs peuvent devenir floues et une dépendance mutuelle peut avoir lieu. Dans ce cas, les ONG dépendent des politiques et des fonds du gouvernement et l'État dépend des ONG pour l'opérationnalisation de ses mandats. Finalement, Coston mentionne que dans ce type de relation, la gouvernance ne peut être sous-traitée, c'est-à-dire le gouvernement ne délègue pas totalement sa responsabilité.

Selon l'auteure, la **coopération** (6) présage trois choses : le partage des informations (par exemple, rencontres, séminaires, rapports, etc.), le partage des ressources (par exemple : le travail des bénévoles, bourses, prêts, etc.) et le « joint action » (c'est-à-dire l'« action commune », qui est l'engagement collaboratif dans les activités entre deux organisations avec leurs propres ressources). Coston (1998, p. 369-370) soutient que pour avoir une coopération entre les ONG et le gouvernement, il est nécessaire d'avoir : 1) un partage accru d'information entre les secteurs; 2) l'existence de règles gouvernementales à suivre par les ONG ; et 3) la neutralité du gouvernement envers les ONG.

Pour ce qui est de la **complémentarité** (7), la distinction entre celle-ci et la coopération est le degré d'autonomie de l'ONG (Coston, 1998, p. 371 à 374). La complémentarité est décrite par plusieurs auteurs comme une stratégie mutualiste, où chacun profite de l'autre, autant sur les plans techniques que financiers. En bref, c'est la théorie du « gagnant-gagnant ».

Finalement, la **collaboration** (ou coproduction) (8) est une stratégie mutualiste, où il y a un partage accru des ressources, des informations et des actions communes. De plus,

Coston (1998, p. 374-375) affirme que la collaboration présume que le gouvernement partage sa responsabilité et ses opérations avec d'autres acteurs, ce qui inclut les OTS. Ceci peut engendrer un réseau constitué de plusieurs organisations : celles-ci maintiennent leur autonomie, valeurs et missions.

Tremblay *et al.* (2004) adaptent la typologie de Coston au contexte québécois en ce qui concerne les relations entre l'État et les organismes communautaires. En effet, ils éliminent les relations de type répression, rivalité et compétition au niveau des services sociaux et de la santé, bien que la compétition puisse parfois avoir lieu entre des organismes publics et communautaires.

Savard *et al.* (2008) ont aussi procédé à l'adaptation du modèle de Coston à la réalité québécoise afin d'analyser les relations entre les établissements publics et les organismes communautaires œuvrant dans le secteur des services sociaux à l'enfance, à la jeunesse et aux familles au Québec. La typologie de Savard *et al.* est basée sur les perceptions des gens du milieu: « de leur pratique ou de leur fonctionnement en relation de partenariat » (2008, p.587). C'est ainsi que selon ces auteurs: « le type contractuel devient sous-traitance, que le type coopération devient coexistence, que le type complémentarité a été substitué au type complémentarité et que finalement, le concept coproduction a été choisi pour désigner le type nommé collaboration par Coston » (2008, p. 575). De plus, ajoutons que :

la configuration des acteurs du tiers secteur mobilisés autour du gouvernement provincial au Québec diffère également de façon significative des autres provinces canadiennes. D'une part, dans la plupart des provinces canadiennes – exception faite du Québec –, les organisations du tiers secteur sont en général faiblement articulées au niveau provincial. On y trouve des organisations provinciales qui représentent les intérêts des citoyens dans des champs d'activité particuliers, mais il y a très peu d'interaction entre les différents champs d'activité. La forte présence du gouvernement canadien dans les grands débats sociaux, autour des enjeux de citoyenneté et dans l'élaboration des programmes sociaux, a fait en sorte que les organismes parapluie ont historiquement gravité autour du gouvernement fédéral, et ce, aux dépens d'une présence provinciale. (...) D'autre part, au Québec, les acteurs du tiers secteur interagissent très peu avec les autres acteurs sociaux canadiens au-delà du territoire québécois. L'État québécois agit généralement comme le principal intermédiaire des intérêts

québécois auprès du gouvernement canadien dans le domaine des politiques sociales. (Laforest, 2011, p. 50-51)

De la même manière que Tremblay *et al.* (2004), Savard *et al.* (2008) soutiennent que les types de relations répression, rivalité et compétition n'ont pas été retenus. Selon leur étude, même si les relations entre l'État et les organismes communautaires étaient au début une coopération conflictuelle, ces rapports sont devenus des rapports de collaboration et de concertation volontaire. Notons que selon les auteurs, la relation contractuelle ou de sous-traitance met de l'avant que les organismes centraux sont : « responsables de la planification et de l'organisation des services et délèguent les activités opérationnelles aux organismes du tiers secteur. Les auteurs notent aussi que le tiers secteur fournit des services sociaux à une clientèle dont l'État conserve la responsabilité » (2008, p. 577). Une dernière catégorie apparaît dans les travaux de ces auteurs, le tiers parti. Dans ce type de relation, les organismes communautaires : « organisent la production des services » et l'établissement public : « détermine les priorités et fournit les fonds » (2008, p. 577). De plus, l'État délègue plus de responsabilités aux organismes communautaires pour ce qui est de l'utilisation de fonds publics.

À l'encontre de Savard *et al.* (2008), certains auteurs croient que les relations État-OTS au Québec sont des relations asymétriques et hiérarchiques au niveau des relations contractuelles (sous-traitance), puisqu' :

il ne peut y avoir de secteur bénévole dynamique et fort sans une forme de soutien gouvernemental. Parmi les mesures institutionnelles qui permettent au secteur de jouer un rôle central dans le régime de citoyenneté, mentionnons: le financement, direct ou par l'intermédiaire du régime fiscal; la création d'un cadre réglementaire juste et favorable ; et un soutien pour renforcer les moyens d'action et d'engagement collectifs. Ces mesures déterminent également les règles qui régissent les échanges. Elles peuvent servir à imposer des exigences aux organismes bénévoles surtout lorsque celles-ci entretiennent une relation de nature contractuelle avec l'État. De plus, l'attitude du gouvernement à l'égard de la légitimité des organismes bénévoles engagés dans l'action sociale et la défense des droits collectifs a une influence sur le rôle du secteur dans le régime de citoyenneté. En créant des mécanismes qui permettent d'accéder au processus décisionnel et, du même coup, d'entamer un dialogue avec les fonctionnaires,

l'État peut favoriser une certaine représentation du secteur. L'identité du secteur bénévole est donc reflétée dans la mesure où les gouvernements reconnaissent leur autonomie. (Laforest et Phillips, 2001, p. 41)

Au Québec, l'évolution de l'économie sociale a été lente et fût le résultat des plusieurs luttes entre l'État et le tiers secteur. L'autonomie et la relation de coproduction de l'action publique entre l'État et les OTS au Québec étaient par ailleurs plus ou moins conflictuelle.

D'autres auteurs ont conçu d'autres typologies de relations entre le tiers secteur et l'État. Young (2000) utilise les théories économiques pour identifier les types de relations que le gouvernement peut avoir avec les OTS. Particulièrement, Young emploi l'appellation *nonprofits* pour désigner les OTS et il présente trois modèles de relations.

Le **premier** modèle est celui de complémentarité : dans ce cas, les *nonprofits* offrent des services que le gouvernement n'offre pas aux citoyens (Young, 2000, p. 151 à 153). Ces relations existent, selon l'auteur, lorsque la demande des citoyens n'est pas homogène; les citoyens peuvent donc profiter des services gouvernementaux et des services offerts par les *nonprofits*.

Dans le **deuxième** modèle (complémentarité), les *nonprofits* sont les partenaires du gouvernement et offrent des services qui sont en grande partie financés par le gouvernement (Young, 2000, 153 à 155). Les relations de sous-traitance se cadrent dans cette catégorie. Selon l'auteur, pour certains services, il revient moins cher au gouvernement de sous-traiter. Ceci est surtout grâce aux salaires du secteur privé, qui, pour la plupart des fois, ne sont pas négociés par des syndicats. Également, il peut s'avérer que les organisations sous-traitées ont une expérience non-négligeable sur le terrain.

Finalement, Young (2000, p. 155 à 157) présente le **troisième** modèle, qui est le modèle « adversarial » ou antagonique (traduction libre). Dans celui-ci, les *nonprofits* forcent le gouvernement à changer les politiques publiques et à entretenir un certain degré de responsabilité envers les citoyens. En revanche, le gouvernement : « attempts to influence the

behavior of nonprofit organizations by regulating its services and responding to its advocacy initiatives as well » (Young, 2000, p. 151). Young mentionne toutefois que ces trois modèles peuvent s'entremêler. Par ailleurs, les frontières entre les *nonprofits* et le gouvernement peuvent être floues, comme Young le constate pour les recherches réalisées au Japon et en Israël.

Selon Najam (2000), les OTS³ sont des organismes para-politiques (*para-policy*), c'est-à-dire qu'elles sont composées d'acteurs qui ont les mêmes valeurs normatives et qui ont les mêmes visions sociales que ceux du secteur public. Najam (2000, p. 376) affirme que les relations entre le gouvernement et les OTS s'intensifient et se multiplient dans le monde et cette tendance continuera dans le futur. L'auteur classe les relations entre le gouvernement et ces organisations comme des relations de coopération, de confrontation, de complémentarité et de co-optation.

Le premier type de relation est celui de **coopération, collaboration ou coproduction**: dans ces cas, le gouvernement et les OTS ont des politiques similaires et des stratégies similaires pour atteindre leurs buts, ce qui implique aussi le pluralisme institutionnel, des buts mutuels, des normes partagées, une communication accrue et la coordination de certaines activités (Najam, 2000, p. 384).

Le deuxième type de relation suggéré par Najam est la **confrontation** : dans cette relation, les buts des deux acteurs diffèrent sur les moyens d'implantation de la politique et sur sa finalité. La confrontation est définie comme: « encompassing not just acts of coercive control by government but also policy defiance and opposition by NGOs » (Najam, 2000, p. 386).

³ Selon Najam (2000), cela peut être les ONG, les *nonprofits*, les organisations philanthropiques, volontaires, indépendantes, associatives ou charitables selon les pays; ces appellations sont utilisées comme des synonymes.

Le troisième type de relation est celui de la **complémentarité** : l'État et les OTS ont les mêmes buts, mais des stratégies différentes sont adoptées. Finalement, il y a la **co-optation** : à l'opposé de la complémentarité, les deux acteurs ont des stratégies similaires, mais ils ont des buts différents. Cette relation pourrait devenir une relation de : « mutual manipulation, turn into outright confrontation, or convince one party that their ends are a subset of the other party » (Najam, 2000, p. 389).

Tableau 1.1
Typologies des relations État-OTS

Théorie/ Auteur	Répression	Rivalité	Compétition	Relation contractuelle (contracting)	Gouvernement indirect (third- party government)	Coopération	Complémentarité	Collaboration
Coston - 1998 (ONG)	1. La répression plus extrême que la rivalité; 2. Souvent rel. d'un seul bord; 3. Rel. peuvent être informelles/sélectives; 4. Les politiques gouv. ne sont pas favorables aux ONG.		1. Écon. (plus d'efficacité); 2. Politique (négative); 3. État vs. ONG.	1. Gouv. acteur important; 2. Sous-traite ses activités opérationnelles; 3. Clientèle qui demeure la responsabilité de l'État; 4. Frontières entre État - ONG floues.	1. Division du travail entre le gouvernement et le secteur privé et les ONG; 2. Gouv. a les ressources et établit les priorités sociales; 3. ONG organisent la production des biens et services.	1. Partage des info.; 2. Partage des ressources; 3. Le « joint action ».	1. Stratégie qui est mutualiste, où chacun profite de l'autre. Théorie gagnant-gagnant.	1. Stratégie qui est mutualiste, où il y a un partage accru des ressources, des informations et des actions communes; 2. Réseau.
Young - 2000 (OBNL) Théories éco.	Adversial ou antagonique: 1. <i>Nonprofits</i> forcent le gouv. à changer les politiques et maintenir responsabilité; 2. Gouv. influence le comportement des <i>nonprofits</i> .				Supplémentarité 1. <i>Nonprofits</i> offrent services que le gouv. n'offre pas aux citoyens (demande hétérogène).		Complémentarité 1. <i>Nonprofits</i> sont partenaires des gouv.; 2. Offrent services pas offerts par le gouv.	
Najam - 2000	Confrontation 1. Les buts du gouv. / OTS diffèrent sur les moyens d'implantation de la politique et sur sa finalité.					Coopération/ Collaboration (ou coproduction) 1. Gouv. et les OTS ont des politiques similaires et des stratégies similaires.	Complémentarité et co-optation 1. État et OTS ont les mêmes buts, mais préfèrent adopter des stratégies diff.; 2. Stratégies similaires, buts différents.	

Après avoir présenté les différents types de relations entre les États et les OTS, nous sommes maintenant en mesure de conclure quel type de relation convient le mieux pour les CPE et l'État. Selon nos études, la meilleure relation est celle de la sous-traitance (ou contractuelle selon Coston).

En effet, notre revue de littérature et les entrevues que nous avons réalisées sur le terrain suggèrent que les organismes centraux planifient et organisent les services, tout en déléguant les activités opérationnelles aux CPE et en assurant les fonds nécessaires pour le fonctionnement de ces derniers. Le service reste la responsabilité de l'État, par exemple, lorsque l'État gère le traitement des plaintes des utilisateurs des CPE ou lorsqu'il soumet les CPE à un contrôle lors des inspections. Les CPE ont des rôles bien définis et respectent les règles émanant du MFA, tandis que l'État dépend de ces OBNL pour délivrer les services de garde.

1.1.3.3 La sous-traitance de services publics aux organisations de l'économie sociale

Selon la typologie présentée, la relation de la sous-traitance qualifierait le mieux les rapports que l'État maintient avec les CPE. Dès lors, il devient nécessaire d'approfondir ce concept, afin de mieux comprendre les interactions des CPE et du gouvernement. Plus tard, ce concept sera utile pour analyser les entrevues que nous avons réalisées sur le terrain, surtout en ce qui touche la perception des interviewées sur les relations CPE-État.

Afin d'améliorer la gouvernance sociale et d'inclure plusieurs acteurs dans la coproduction des biens publics, des partenariats sont nécessaires. Plusieurs raisons justifient donc la sous-traitance des services publics. Cohen (2001, p. 432-433) affirme que, puisque le secteur public ne vise pas de profits, il ne privilégie pas une gestion efficiente des services. Ensuite, il y aurait trop de formalités (bureaucratization) au sein des gouvernements. Il y a, selon l'auteur, trop de règles pour l'embauche, pour l'achat, pour les budgets et pour

l'ensemble des activités qu'une organisation peut faire, ce qui alourdit le processus inutilement.

Par ailleurs, notons que Domberger et Jensen (1997, p. 68) soutiennent que la privatisation et la sous-traitance, souvent utilisées comme des synonymes, sont deux concepts différents; la privatisation, selon eux, se définit comme : « (...) the transfer of ownership of physical assets from public to private ownership. (...). The privatized organizations may or may not operate in a competitive environment. Thus privatization is essentially independent from the promotion of competition ».

La sous-traitance est plutôt un processus par lequel les activités du gouvernement sont ouvertes à la compétition, ce qui n'était pas le cas auparavant. Les organisations sont invitées à soumettre des offres pour les contrats et : « the distinctive feature of contracting out is the element of ex-ante competition — competition for the market as opposed to competition in it » (Domberger et Jensen, 1997, p. 68). Avec les contrats de sous-traitance: « the client retains a fair measure of control over the activities concerned, monitoring performance, imposing financial penalties, and replacing the contractor in cases of outright performance failure » (Domberger et Jensen, 1997, p. 68).

Selon Ferris et Graddy (1986, p. 332), lorsque vient le temps d'offrir un service, le gouvernement peut procéder de trois manières : il peut « produire » le service à l'interne (*in-house*), il peut l'offrir conjointement à l'interne et à travers d'autres organisations extérieures au gouvernement (*jointly*) ou il peut aller chercher l'offre du service à l'externe et le sous-traiter (« contracting out »). L'État peut sous-traiter des services d'un autre gouvernement, il peut sous-traiter des services au secteur privé ou au secteur privé à but non lucratif.

Selon Shaw (2003), les partenariats entre les *nonprofits* et les agences publiques ne sont généralement pas créés pour faire du profit. Quand le gouvernement contracte avec un *nonprofit*, Slyke (2002) affirme que plusieurs raisons peuvent justifier ce choix :

(1) their expertise in providing certain types of services, such as substance abuse counseling and domestic violence services; (2) their proximity to clients and communities in need; (3) their use and reliance on volunteers; (4) their tax exempt status; (5) perceived mission and goal alignment with government's mission to provide services that take into account the ideals and values of equity, access, and social justice; (6) the role of volunteer boards as a governance and oversight mechanism; and (7) their ability to raise private funds and foundation support to subsidize programmatic and administrative activities. (Slyke, 2002, p. 504)

Selon Andrews et Entwistle (2010), ces partenariats sont propices pour créer des échanges bénéfiques. Les auteurs soutiennent que les relations partenariales entre le gouvernement et les *nonprofits* sont avantageuses pour l'État, car :

(...) nonprofit and voluntary organizations are particularly well placed to understand and voice the needs of disadvantaged, excluded, and underrepresented groups. For public organizations seeking to enhance the fairness of service delivery decisions, partnership with third sector organizations is therefore thought to lead toward more equitable public service outcomes, defined as the allocation of services on the basis of need (Andrews et Entwistle, 2010, p. 684).

Ferris (1993) souligne d'autres raisons pour lesquelles l'État pourrait décider de sous-traiter avec des *nonprofits* : 1) « the nonprofit organization can make profits, but it cannot distribute them (...). Revenues in excess of costs can be used to expand services, enhance quality, or subsidize unprofitable activities » (Ferris, 1993, p. 365). Cette incapacité de redistribuer les profits peut accroître ainsi la confiance de la population envers les services publics. Ferris et Graddy (1986) affirment qu'il y a une préférence générale pour les *nonprofits* de la part des citoyens puisque ceux-ci font plus confiance à ce genre d'organisation, ce qui rend le travail du gouvernement plus facile. Puisque les *nonprofits* ont été créés dans le but de gérer la quantité et la qualité des services, ils reçoivent également des dons considérables (financier, volontariat, etc.).

1.2 Cadre théorique

Dans la relation de sous-traitance, l'État et les OÉS ont des interactions, dont plusieurs sont dictées par des lois, des règles et des procédures. Dans notre recherche, ce sont surtout les règles procédurales qui nous intéressent et comment celles-ci affectent la triple mission des CPE. Ces règles procédurales découlent de la bureaucratie publique; nous avons donc décidé de mobiliser le concept de bureaucratie dans notre cadre d'analyse.

Même si le concept de bureaucratie élabore sur les relations qui se déroulent à l'intérieur d'une organisation, nous pouvons extrapoler les éléments qualificateurs de cette relation interne et les transposer aux relations État-CPE, puisque la bureaucratie est imposée sur les CPE par le gouvernement, tout comme dans une relation hiérarchique au sein d'une organisation. Les règles et les procédures sont élaborées par une instance supérieure et imposées aux échelons inférieurs. Dans la relation de sous-traitance, les CPE sont soumis à ce même type d'hiérarchie.

Par ailleurs, nous pouvons tisser un autre lien entre la bureaucratie interne des organisations publiques et la sous-traitance entre l'État et les OÉS. En effet, nous croyons que l'État reproduit, jusqu'à un certain point, les règles bureaucratiques qui régissent les relations de sous-traitance et modèle le comportement des organisations qui travaillent en sous-traitance avec l'État. Cela peut se justifier par le souci d'équité, justice, etc. auquel doivent répondre les services d'intérêt public. En bref, nous affirmons que les relations que l'État a avec les organisations sous-traitées peuvent être analysées à un mode de fonctionnement interne des organisations bureaucratiques.

Le cadre théorique présente très sommairement trois phases différentes identifiées dans la compréhension de la bureaucratie étatique: la bureaucratie telle que prônée par Weber, le mouvement de « débureaucratisation » proposé par le NMP et le mouvement de « ré-bureaucratisation », qui succède au dernier.

1.2.1 La bureaucratie

Weber est l'auteur considéré comme « père » de la bureaucratie. Selon Weber (1971, p. 222), il existe trois types de dominations : la domination statutaire (légale ou rationnelle), la domination traditionnelle et la domination charismatique. Notre recherche se centralise sur la domination statutaire (c'est-à-dire la domination légale ou rationnelle). Selon cette dernière : « on obéit à l'ordre impersonnel, objectif, légalement arrêté, et aux supérieurs qu'il désigne, en vertu de la légalité formelle de ses règlements et dans leur étendue ». Le type le plus pur de cette domination légale est la domination par la direction administrative bureaucratique. Cette direction administrative se compose de fonctionnaires individuels qui (Weber, 1971, p. 226) :

- 1) obéissent seulement aux devoirs objectifs de leurs fonctions,
- 2) « dans une *hiérarchie* de la fonction solidement établie »,
- 3) « avec des *compétences* de la fonction solidement établies »,
- 4) en vertu d'un contrat attribué en principe sur une sélection ouverte, selon
- 5) une qualification professionnelle (rationnellement, par diplôme / mérite)
- 6) « sont payés par des appointements fixes en espèces et
- 7) « traitent leur fonction comme unique et principale fonction,
- 8) voient s'ouvrir à eux une carrière / avancement,
- 9) « travaillent totalement « séparés des moyens d'administration » et sans appropriation de leurs emplois et;
- 10) sont soumis à une discipline stricte et homogène de leur fonction et à un contrôle ».

Weber affirme qu'un travail continu est réalisé dans les bureaux par les fonctionnaires et que leur vie entière est « tendue dans ces cadres », devenu « inévitable de par les besoins de l'administration de masse » (1971, p. 229). Cette administration purement bureaucratique est, selon Weber, la plus rationnelle.

Selon l'auteur, dans tous les domaines – public, privé et à but non lucratif, les groupements dits « modernes » nécessitent une bureaucratie. L'administration bureaucratique est supérieure à n'importe quelle autre forme, autant au public qu'au privé (Gajdushek, 2003). Conséquemment, selon Weber, elle est la spore de l'État occidental moderne. Cette « bureaucratisation » est essentielle et : « (...) la bureaucratie apparaissait comme la seule forme organisationnelle capable de lutter contre la corruption et le népotisme en introduisant d'un large spectre de règles et procédures visant à limiter les intrusions à la fois du pouvoir politique et du pouvoir managérial » (Gangloff, 2010, p. 3).

Plusieurs autres auteurs définissent le concept de la bureaucratie et révèlent la nécessité de celle-ci, en plus d'ajouter certains éléments novateurs à la définition de Weber. Par exemple, Gajdushek (2003) affirme, tout en soutenant les propos de Weber, que la bureaucratie est rationnelle grâce à ses manières d'opérer et par ses structures internes. Elle est la plus importante institution en ce qui concerne le renforcement de la Loi (au sens large), qui est un autre élément de rationalisation. L'auteur affirme que la bureaucratie est indispensable à la sphère publique, car elle permet le fonctionnement de l'économie capitaliste. En effet, le capitalisme est basé sur des calculs précis et sur la comptabilité. De cette manière : « for bureaucracy, the very element of calculability of its rules has been really of decisive significance. The nature of the modern civilization, especially its technical-economic structure requires this calculability of consequences » (Gajdushek, 2003, p. 709).

Selon Tierean et Bratucu (2009), la bureaucratie est représentée par une : « standardized procedure that dictates the execution of all processes within an institution, division of power, hierarchy and relationships » (Tierean et Bratucu, 2009, p. 246). Selon ces auteurs, 4 concepts de base sont au cœur de la définition de la bureaucratie :

- 1) une division claire des tâches administratives au sein du personnel et des offices;
- 2) un système de personnel avec des : « patterns of recruitment and linear careers »;

- 3) une hiérarchie entre les offices, afin que les pouvoirs et les statuts soient distribués différemment entre le personnel;
- 4) des « networks », formels et informels, qui relient le personnel des organisations par les informations et les liens de coopération (Tiorean et Bratucu, 2009, p. 245).

Selon West (1997), la structure bureaucratique d'une institution au sein de l'administration publique se réfère à sa dimension formelle / constitutionnelle. Cela inclut les arrangements internes, par exemple, les procédures administratives et les systèmes personnels, qui aident à définir : « an agency's institutional embodiment of purpose » (West, 1997, p. 592). Le contrôle et l'imputabilité, la possibilité d'une participation externe et plusieurs autres arrangements législatifs sont aussi inclus dans cette définition. Ils aident à définir la relation entre une agence et l'environnement qui élabore les politiques (West, 1997). Notons que, selon Wise (2004), la bureaucratie joue un rôle déterminant dans l'intérêt public, puisqu'elle constitue le lien entre le corps politique et les clients. Gajduschek ajoute que (2003, p. 706) :

when political scientists speak about bureaucracy, they refer only to a set or organizations within the executive branch that consists of salaried, permanent personnel, professionals, who act according to the will of their political rulers. Because politicians are supposed to represent the public interest, and bureaucrats implement the politicians' orders, bureaucracies serve the public and act on behalf of the public interest. The public interest appears in the laws as well as in the specific bureaucratic ethos.

Finalement, Buchanan (1996) mentionne qu'à part ces éléments constitutifs, d'autres critères peuvent être ajoutés à la définition de la bureaucratie :

1. les produits (ou les « outputs ») de l'organisation sont créés collectivement ou conjointement;

2. les rôles des individus s'expliquent à partir d'une relation de fonctionnaire et d'agent (*principal/agent relationship*), c'est-à-dire le fonctionnaire délègue à l'agent les tâches qu'il ne peut pas faire ou qui sont trop coûteuses ou incommodes.

1.2.2 Les dysfonctionnements de la bureaucratie

Malgré la nécessité de la bureaucratie, plusieurs auteurs affirment que certains facteurs externes et internes causent des dysfonctionnements dans les systèmes bureaucratisés. En effet :

aujourd'hui, les vertus de la bureaucratie sont été remises en cause et ce principalement à cause du décalage qui s'est instauré entre elle et la société actuelle. Selon Osborne et Gaebler (1993), l'ensemble des avantages de l'organisation bureaucratique deviennent des inconvénients dans une société post-industrielle caractérisée par la globalisation, et une économie des savoirs, où la demande en termes de qualité et de choix a changé. (Gangloff, 2010, p. 3)

Dans un premier temps, les **facteurs internes** peuvent engendrer des problèmes. Selon DiIulio *et al.* (1994) la sur-régulation de la bureaucratie peut être expliquée en partie par ses racines historiques. Les auteurs affirment qu'au 19^e siècle, un régime de sous-régulation prédominait et que le modèle de l'époque consistait à réguler « moralement » les pouvoirs des administrateurs:

the proof that administrators were experts, which after all was the basic assumption of the civil service, would lie in their knowledge of the best way. And knowledge of the best way would leave them with no choice but to use it. Thus appointive officials would feel intellectually and even morally obliged to apply standard accounting procedures, best engineering practice, or whatever other best way of tackling problems represented the state of the art in their field. (DiIulio *et al.*, 1994, p. 17)

Dans le cas américain, c'est surtout à partir des années 1940 avec le « New Deal » que la bureaucratie s'est alourdie et qu'une centralisation des pouvoirs a eu lieu avec l'instauration de l'État providence :

the New Deal outlook demanded an intensified search for doctrines and mechanisms by which those making political decisions would try to maintain control. These changes in administrative theory and practice, combined with the advent in the late 1940s of divided government (...), help explain the continuing effort (...) to impose controls on a growing politically suspect public bureaucracy.

Notons aussi que selon Gajduscsek (2003), le problème de l'efficacité (input - output) a émergé et agrandir la bureaucratie a longtemps été considéré comme la solution. Enfin, Weber: « regarded the expansion of bureaucracies as a result of the superior efficiency of formally rational, bureaucratic administration » (Schulz, 1998).

Cependant, cette expansion de la bureaucratie a engendré une sur-régulation grâce à la croissance du gouvernement depuis les années 40. Pendant les années 1950-1960, la bureaucratie constituait un problème en soi, en plus d'avoir des tendances à s'auto-bureaucratiser; effectivement, Dilulio *et al.* (1994, p. 23) affirment que:

bureaucracies are well-known for generating behavioral codes, established practices, and standard operating procedures. (...) Yet cumulatively (and especially when considered in conjunction with externally imposed regulations) they lay a heavy weight on the selection, assignment, and promotion of personnel, the procurement process, and the delivery of government services to private citizens.

Lunenburg (2010, p. 1-2)⁴ affirme aussi que les éléments qui composent la bureaucratie génèrent certains problèmes. Tout d'abord, l'auteur note que s'il y a une forte **division du travail et spécialisation**, l'initiative du personnel peut être réduite. Même si

⁴ Texte traduit de l'anglais.

cette spécialisation peut améliorer la productivité et l'efficacité, elle peut aussi engendrer des conflits entre les unités, au détriment des buts de l'organisation. Par exemple, la surspécialisation peut nuire à la communication entre les unités et créer de la routine et de l'ennui, ce qui peut causer l'insatisfaction, l'absentéisme, etc.

Par ailleurs, Lunenburg (2010) soutient que les **règles** peuvent produire une inhabilité de gérer certains cas uniques et peuvent générer trop de paperasse. De plus, l'utilisation des règles est une stratégie limitée pour acquies des actions coordonnées et d'autres stratégies seront probablement nécessaires. Merton (1940) soutient la même idée et ajoute que lorsque le bureaucrate est conditionné de réagir d'une certaine manière, ceci pourra mener à la mise en place de mauvaises procédures. De plus, les bureaucraties sont prédisposées à créer des nouvelles règles et procédures pour normaliser les nouvelles situations; une fois ces règles et procédures établies, il est très difficile d'éliminer les règles et procédures inefficaces (Lunenburg, 2010).

Lunenburg (2010, p.2) affirme que la **hiérarchie**, qui est théoriquement un système ayant une communication de haut en bas; en pratique : « it usually has only a downward emphasis. Thus, upward communication is impeded, and there is no formal recognition of horizontal communication. This stifles individual initiative and participation in decision making ».

À propos des **carrières** et de l'**évaluation**, Lunenburg (2010) affirme que la compétence des individus est difficile à mesurer et qu'un haut degré de spécialisation chez les fonctionnaires leur permet de maîtriser leur emploi rapidement. Conséquemment, les promotions et les salaires sont basés sur l'ancienneté et la loyauté, plutôt que sur les capacités et la performance. Dans ce cas, la loyauté de l'employé est centrée sur la protection de l'emploi et non sur les résultats organisationnels.

Finalement, l'**impersonnalité** est dans la nature de la bureaucratie et peut être sa plus grande faiblesse, puisque: « recent critics of bureaucracy attack it as emphasizing rigid,

control-oriented structures over people found to be incompatible with professional learning communities » (Lunenburg, 2010, p. 2). Notons aussi que l'idée de la rationalité de Weber fût critiquée par Josserand, Teo et Clegg:

(...) the process of rationalization inherent in past bureaucratization resulted in a diminution of freedom as officers were expected to become obedient subjects, encased in an "iron cage". From the perspective of "late modern" management theory, such bureaucratic organizations would be less efficient than those organizations which foster the empowerment of employees (...) and the decentralization of authority (...). (2006, p. 55)

Schulz (1998, p. 845) affirme que beaucoup d'auteurs mettent en doute la rationalité prônée par Weber. En effet :

post-Weberian writers on bureaucracies, however, rejected the notion of rationality and superior efficiency and instead emphasized less than rational reasons for bureaucratic proliferation, such as vicious circles (...), goal displacement (...), problems of close supervision (...), organizational complexity exceeding bounded rationality limits (...), and expansion and imposition of societal standards and institutions (...).

De plus, Gajduschek affirme que les expériences vécues montrent que la réalité n'est pas similaire au modèle idéal d'administration publique bureaucratique puisque :

(...) bureaucrats and consequently, bureaucracies frequently follow their own interest in addition to or at the expense of that of the public. The expanding role of bureaucracies in political decision making increasingly provides an opportunity, whereas expertise and the monopoly of information grant the ability for bureaucracies to replace public interest with that of specific bureaucratic interest. (2003, p. 707)

Outre les dysfonctionnements internes, certains **facteurs externes** ont obligé l'adoption d'une nouvelle façon de faire au sein de l'administration publique, dont : la récession économique et la stagflation, l'épuisement des ressources énergétiques, la dégradation de l'environnement, l'ineffectivité des politiques sociales et économiques

(DiIulio *et al.*, 1994) et la crise de l'État-providence, qui n'était plus capable de répondre aux besoins des usagers. Par ailleurs, la nécessité d'un changement :

(...) a pu s'agir d'un désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public (le cas du Japon par exemple), d'une volonté de s'inscrire dans une idéologie néo-libérale (le cas du Royaume-Uni et de la NouvelleZélande), de surmonter l'existence de crises financières (le cas du Canada entre autres), de résorber une crise économique et politique (le cas de l'Italie), d'un besoin de changement ou encore d'un processus d'imitation (notamment pour les administrations au niveau local). (Amar et Berthier, 2007, p. 2)

DiIulio *et al.* (1994) affirment que les coupures budgétaires, amenées par une économie affaiblie et des révoltes contre les taxes, ont forcé les administrateurs à changer l'image du bureaucrate récalcitrant au sein de l'administration publique :

administrators have begun breaking free of the constraints that characterized their jobs. Insofar as they have loosened those binds, they have forged ahead of political leaders, academics, and the "good government" reformers who have traditionally led the charge of changes in public administration. (DiIulio *et al.*, 1994, p. 250)

Gangloff (2010, p. 6) soutient aussi que les théories d'influence marxiste affirmaient que les États capitalistes étaient assujettis à une contradiction, ce qui les forcerait à changer de système. Cette contradiction était de :

(...) maintenir le système d'accumulation du capital et (...) [de] redresser les déséquilibres issus de ce même système. (...). D'autre part, (...) la nature même du capitalisme provoque des crises cycliques pendant lesquelles les revenus des individus baissent, les demandes en termes de service de l'État augmentent. Ce faisant l'État ne peut plus répondre et cela crée une forte demande de changement avec aujourd'hui une orientation fortement managériale (...).

En bref, cette liste non-exclusive de facteurs justifiait donc la mise en place d'un nouveau système, qui comprend, entre autres, la sous-traitance. Par ailleurs, mentionnons que les trois caractéristiques de la bureaucratie – hiérarchie, spécialisation et standardisation – étaient considérées comme étant dysfonctionnelles et ne composaient pas avec les idées de

l'« empowerment », de l'horizontalité, des services intégrés et des nouvelles discrétions et flexibilités dans la gestion des organisations, amenées par un nouveau paradigme de gestion, reconnu comme le NMP (Aucoin, 1997).

Dans le cas de notre recherche, ces dysfonctionnements peuvent s'appliquer aux contrôles bureaucratiques exercés envers les services sous-traités, comme c'est le cas des CPE. Nous croyons qu'il est possible que des règles puissent devenir bureaucratisées dans une relation de sous-traitance afin d'exercer un certain contrôle sur les services offerts (éviter les abus, uniformiser les services, établir des standards de qualité, etc.). Dans plusieurs des cas que nous avons analysés, les règles procédurales semblaient être très bureaucratisées; nous pouvons donner l'exemple de l'obtention d'un permis de garde. En effet, la lourdeur du processus et les maintes exigences ordonnées par les instances gouvernementales alourdissent les processus et exigent beaucoup de temps avant l'émission d'un permis. Dans un autre temps, nous pouvons mentionner que trop de règles génèrent une inhabilité à gérer les cas uniques, comme, par exemple, l'administration de médicaments aux enfants.

1.2.3 Le nouveau management public (NMP)

À partir des critiques élaborées envers l'administration bureaucratique, de nouvelles théories émergent sur les moyens d'améliorer l'administration publique. En effet, avant l'instauration du nouveau paradigme, celui-ci:

(...) a succédé à de nombreuses réformes et tentatives de modernisation inachevées du secteur public comme le Planning Programming Budgeting System (PPBS) aux États-Unis ou la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France. Ces techniques budgétaires, mises en place dans les années 1960, avaient pour finalité un meilleur emploi des fonds publics. Elles se focalisaient, une fois les objectifs des projets définis, sur leur évaluation par le biais d'études coûts-bénéfice ou coûts-efficacité. Théoriquement fondées, ces mécanismes ont cependant fait face à de nombreux obstacles dans leur

application, essentiellement en raison de leur complexité. (Amar et Berthier, 2007, p. 2)

Selon Pollitt et Bouckaert (2000), la réforme managériale subie par l'administration publique peut être qualifiée comme étant un: « deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to perform better ». Par ailleurs, notons que selon DiIulio *et al.* (1994, p. 259), ces nouvelles réformes sont complexes et doivent être axées sur des changements dans la pratique des organisations :

launching a movement and succeeding, however, are not the same. To succeed, they must do three things: offer a viable agenda for reform, which means they must get their theory in order, establish the movement as a credible political force; and move cultural and institutional biases away from supporting the dominant bureaucratic paradigm.

Ainsi, DiIulio *et al.* (1994, p. 254) affirment que les réformes managériales au sein de l'administration publique reposent sur trois théories. Néanmoins, selon les auteurs, ce sont plus des alternatives idéologiques que des bases pour un « (...) single political movement ». Bref, les trois théories sont :

- 1) « The minimal theory state »: utilisé durant l'administration Reagan. On prône un gouvernement avec des fonctions limitées, telles la protection des citoyens et l'exécution de contrats (DiIulio *et al.*, 1994, p. 251). Cette théorie est basée sur le secteur privé et : « this managerialism involves forcing agency heads to contend with a competitive rather than merely administrative environment » (1994, p. 252). Le gouvernement est centralisé, offre moins de services, a des limites budgétaires et présente l'intention de réduire le nombre de fonctionnaires.
- 2) La dérégulation du gouvernement: cette théorie veut qu'il y ait une déréglementation pour libérer les fonctionnaires des contraintes réglementaires. On prône la décentralisation des services publics. Dans une telle situation : « although no deregulator advocates a relaxation of all constraints, they all regard the elimination of some and loosening of others as critical to improving government performance » (1994, p. 253).

- 3) La « réinvention » du gouvernement : elle se base sur d'autres théories, notamment sur les deux premières, mais elle : « lacks the academic underpinnings of the others and in fact cites authors from the other approaches » (DiIulio *et al.*, 1994, p. 253). Selon les auteurs, cette théorie s'inspire notamment de l'expérience des « practitioners ». En d'autres termes, c'est un mélange de théorie et d'expérience (le vécu).

Ainsi, les réformes managériales introduites au sein des gouvernements à partir des années 1980 se définissent sous l'appellation du « Nouveau management public » (NMP), qui prône, entre autres, la sous-traitance et la privatisation comme des solutions aux impasses. Le NMP devient dorénavant le nouveau paradigme et qui correspond plus ou moins à la deuxième théorie de DiIulio *et al.*. L'idée centrale du NMP était que les méthodes de management du secteur privé pouvaient être utilisées dans le secteur public, puisque : « le secteur public est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement (effet Léviathan), non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée » (Amar et Berthier, 2007, p. 3). Le NMP s'oriente donc sur le management et non l'administration (Charih et Rouillard, 1997). En termes de théorie, le NMP :

(...) est un concept qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée (courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, etc.) et qui par bien des aspects rejoint l'idéologie du Public Choice reposant sur l'individualisme méthodologique (c'est-à-dire sur l'idée selon laquelle les intérêts d'une organisation publique doivent avant tout être analysés au travers des individus qui la composent et des stratégies qui leurs sont associées), le recours aux privatisations et une plus grande souplesse et décentralisation des unités administratives. (Amar et Berthier, 2007, p. 3)

En comparant l'administration wébérienne traditionnelle et l'administration issue du NMP, nous pouvons constater plusieurs différences :

Tableau 1.2
Comparaison des administrations de type wébérien et le NMP

	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	Respect des règles et des procédures	Atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, parcellisation et spécialisation	Autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	Avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	Avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Source : (Amar et Berthier, 2007, p. 3)

Le NMP prônait la déréglementation, qui peut être définie comme l'assouplissement des : « personnel and procurement procedures » (DiIulio *et al.*, 1994, p. 2), permettant une plus grande discrétion pour les fonctionnaires. Cette vague de dérégulation est en opposition à la bureaucratie, qui était caractérisée par une surabondance de règles et procédures, engendrant ainsi des effets négatifs sur l'administration publique :

not even the most public-spirited government workers can succeed if they are hemmed in on all sides by rules, regulations, and procedures that make it virtually impossible to perform well. The most talented, dedicated, well-compensated, well-trained, and well-led civil servants cannot serve the public well if they are subject to perverse personnel practices that punish innovation, promote mediocrity, and proscribe flexibility. (DiIulio *et al.*, 1994, p. XV)

Conséquemment, DiIulio *et al.* (1994) argumentent que l'administration publique doit être dérégulée et que les agences devraient être jugées plus sur les « outcomes » (les résultats)

plutôt que les « inputs » (engagement de personnel, la négociation de contrats, etc.). Les auteurs soutiennent que le secteur privé peut offrir un environnement propice pour réaliser en partie les buts du secteur public, puisqu'en théorie, les organisations du secteur privé sont dépourvues de fraude, offrent un accès facile à l'information pour les consommateurs et subissent une forte compétition qui entame des conséquences réelles pour les compétiteurs (perte ou gain de revenus).

La déréglementation était un moyen proposé par le NMP pour la réalisation d'économies de masse, l'amélioration de la qualité des services publics, l'efficience dans les opérations gouvernementales et l'efficacité. Le tableau ci-dessous précise les différentes actions qui s'inscrivent dans le champ du NMP :

Tableau 1.3

Les différentes actions s'inscrivant dans le champ du NMP

Fonction stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion par les résultats • Mise en place d'une planification stratégique • Privatisation d'entreprises publiques, externalisation (faire-faire) • Mise en place de partenariats public/privé • Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre) • Déconcentration et/ou décentralisation • Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne (l'intranet permet de décloisonner les services) • Généralisation de l'évaluation (culture de la performance) • Simplification des formalités administratives
Fonction finance	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des déficits • Budgétisation par programme • Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par la mise en place d'une comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions)
Fonction marketing	<ul style="list-style-type: none"> • Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observatoires, etc.) • Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en externe (pour une meilleure communication)
Fonction ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des effectifs • Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.) • Développement de la participation

Source : (Amar et Berthier, 2007, p. 4)

À cela, s'ajoute la « culture organisationnelle ». En effet, les promoteurs du NMP ont une nouvelle arme qui s'intitule la « corporate culture » :

A concept borrowed from anthropology, the management of organizational culture has become an important element of the new public management. Related to the concept of culture, we find ideas and values. (...). Within this framework, many authors have highlighted the central values of the new culture of public organizations: continuous learning, experimentation, adaptability, innovation, focus on client needs, entrepreneurship, risk taking, etc. (Charih et Rouillard, 1997, p. 39)

Le managérialisme devient donc la culture organisationnelle dominante, fondée sur des valeurs partagées. Par ailleurs, notons que pour répondre à un nouveau monde dominé par la globalisation et une demande changeante en termes de qualité / choix :

il s'agit de développer l'innovation, la créativité et la responsabilisation. Les managers au centre de ce dispositif se doivent d'être motivés, hautement adaptables tout en étant adaptés. La part de la contribution individuelle est d'autant plus forte et met en exergue l'identification et l'implication dans le succès de l'organisation. En ce sens, ces principes ne se cantonnent pas à la sphère publique, mais sous-entendent l'existence de notions, de fondements managériaux universels, génériques applicables à tous les types d'organisation. Les qualités de l'individu et ses compétences prendraient le pas sur la règle et la procédure. (Gangloff, 2010, p. 3)

Avec ces nouvelles valeurs, le domaine public est aussi forcé à moderniser ou à restructurer les services publics selon des : « consumer-orientated lines » (Budd, 2007, p. 532). La relation citoyens - État est dorénavant changée, puisque cette relation, qui était dialectique avant, devient celle d'une relation :

between a producer of services (the administration) and consumers (the citizens). Satisfaction of the needs of these consumers, as identified by participation, consultation and the new marketing techniques, is the ultimate goal of public administration. Because of this, public managers must have plenty of room to maneuver (empowerment) so that they can take risks, experiment and innovate. (Charih et Rouillard, 1997, p.39)

Comme le NMP propose de réduire la taille de l'État par des méthodes alternatives de production et distribution des biens publics et des services, l'État se tourne de plus en plus vers la sous-traitance, qui devient un mode de fonctionnement quasi-obligatoire puisque:

parmi les plus importants changements intervenus dans les organisations publiques, de nouvelles dispositions concernant la comptabilité et la mesure de l'efficacité, la « *markétisation* » avec notamment, le recours systématique aux appels d'offre font leur apparition. Ainsi, certaines activités hospitalières comme la restauration sont réalisées par des entreprises privées prestataires de services. (Gangloff, 2010, p. 4).

Puisque le mode de fonctionnement des organisations publiques devrait, selon le NMP, se baser dorénavant sur le mode de fonctionnement des entreprises privées, plusieurs nouveaux principes de référence sont utilisés, dont :

(...) la décentralisation, la désagrégation, et la désorganisation. La décentralisation et la désagrégation visent à démultiplier l'organisation en petites structures autonomes ou renforcées dans leurs prérogatives. Cet éclatement de l'organisation s'accompagne d'une référence à un noyau dur au centre duquel se rejoignent les différentes fonctions de l'organisation. La cohérence est maintenue par l'instauration d'une culture, des valeurs, une relation clientéliste et par la technologie. Enfin, la désorganisation répond au besoin de flexibilité des structures rompant ainsi avec les instruments classiques de planification et avec la recherche d'une continuité organisationnelle. (Gangloff, 2010, p. 4)

Il s'installe également une compétition entre les agences publiques, les firmes et les OTS à travers les rôles de « purchase and provider », tout en produisant des budgets plus transparents (Budd, 2007). Ainsi : « le NMP pousse l'État à s'interroger sur son rôle et ses missions, celles qu'il doit assurer, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences ou des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur privé » (Amar et Berthier, 2007, p. 4).

Nous pouvons donc constater qu'à partir du NMP, l'État a dorénavant opté pour la délégation des services publics à des organisations externes. Au Québec, le gouvernement a décidé de reconnaître le tiers secteur comme partenaire pour l'offre des services de garde. La sous-traitance était donc de mise et ce nouveau mode de fonctionnement permettait de fournir de meilleurs services qui sont adaptés à la population, qui sont de haute qualité et qui offrent la possibilité de la participation du tiers secteur et de la clientèle. Par exemple, nous pouvons mentionner les associations de CPE, qui négocient avec le gouvernement (par exemple, les conditions de travail du personnel des CPE). En bref, le NMP était une nouvelle façon de faire qui a permis de créer un nouveau réseau pour les services de garde. Cependant, il y a toujours la possibilité de reproduction (à l'externe) des relations bureaucratisées et des dysfonctionnements qu'elles engendrent.

1.2.4 Limites et dysfonctionnements du NMP

Même si les artisans du NMP voulaient améliorer l'efficacité l'administration publique, cette nouvelle vague de dérégulation ne s'est pas soldée par un succès absolu. Selon plusieurs auteurs, certains principes du NMP semblaient être inexacts, puisque la mise en place d'un système public qui prend ses caractéristiques du système privé fait preuve de quelques limites et dysfonctionnements. Par exemple, Amar et Berthier (2007) affirment que le secteur privé n'est pas infaillible et qu'il n'est pas toujours plus efficace que le secteur public puisque :

(...) les méthodes de management du secteur privé ne sont pas parfaites. En effet, elles ne paraissent pas irréprochables et infaillibles comme l'ont montré les nombreux scandales financiers de ces dernières années (Enron, Worldcom, Xerox, Tyco, Parmalat, Refco, etc.) (...). (Amar et Berthier, 2007, p. 9)

Gangloff soutient aussi que la dimension de redistribution, qui est l'essence même du secteur public, est négligée par les logiques issues du privé. Par exemple, un établissement de santé est basé sur un principe égalitaire, alors que la : « (...) rationalisation des unités de soins en fonction de la demande avec l'apport de la stratégie semble contredire cette dimension égalitaire » (2010, p. 7). De plus, dans le secteur public, l'objectif premier est la satisfaction de l'intérêt général et non de la rentabilité et du profit (Amar et Berthier, 2007). Finalement, l'environnement et le degré de complexité du secteur public et privé ne sont pas comparables; Amar et Berthier (2007) affirment que le management public est différent et plus complexe que celui du privé, exigeant : « (...) des réponses qui, si elles peuvent s'inspirer du secteur privé, doivent être compatibles avec les fondements et les valeurs du secteur public » (2007, p. 9). D'autant plus, la rationalité de gestion et celle du politique sont différentes puisque :

(...) la dimension politique fait partie intégrante de la réflexion sur les changements dans le secteur public. Les réformes sont instaurées à travers des lois, décrets et directives. Ceux-ci sont l'émanation des choix de l'État en matière de gestion des administrations publiques. (...) l'action politique est marquée par « le besoin d'une certaine ambiguïté, la nécessité d'un certain flou

pour gouverner et garder une certaine marge de manœuvre par rapport aux promesses électorales ». Or, la gestion semble s'opposer à cette ambiguïté puisqu'elle recherche au contraire, le développement de choix précis. (Gangloff, 2010, p. 7)

Outre ces lacunes dans les fondements de ce paradigme, les réformes du NMP ont aussi suscité des résistances collectives et individuelles :

(...) car les fonctionnaires perçoivent des risques sur leur rémunération (évolution moins favorable, disparition des garanties, etc.) ; sur leur reconnaissance (peur de ne plus être à la hauteur en raison d'une formation inadaptée, hausse des cadences, réduction d'effectifs, etc.) ; sur leur protection (peur du licenciement, fin de l'emploi à vie, remise en cause des avantages, crainte des inégalités de traitement, d'une réaffectation, etc.) ; et enfin sur leur autonomie (crainte d'une perte d'indépendance). (Amar et Berthier, 2007, p. 9)

Ensuite, les décideurs peuvent avoir certaines difficultés à : « déléguer leur pouvoir, d'autre part pour mettre en œuvre et gérer la mise en place du NMP » (Amar et Berthier, 2007, p. 10). Cela peut occasionner un ralentissement de l'instauration du NMP ou son instauration partielle. Par ailleurs, d'autres dysfonctionnements ont pu naître dans des situations transitoires :

en effet, l'on ne passe pas d'un système wébérien à un système NMP du jour au lendemain. Les étapes se font progressivement et ne touchent pas forcément l'ensemble des effectifs et des services en même temps. Dès lors, peuvent cohabiter au sein d'une même organisation, plusieurs modes de gestion. Cette diversité peut alors provoquer des situations de doute, d'incompréhension, d'attentisme et de jalousie de la part des fonctionnaires. Cette cohabitation, plus ou moins bien ressentie, peut avoir une incidence sur les résultats des organisations. (Amar et Berthier, 2007, p. 11)

La dérégulation prônée par le NMP a aussi amené des conséquences imprévues puisque la dérégulation excessive a amené une perte de contrôle sur plusieurs dossiers. En conséquence, de nouvelles règles sont générées. Par exemple :

la désagrégation des structures administratives (multiplications des bureaux, création d'agences, contractualisation avec des acteurs tiers publics ou privés,

etc.) pose d'importants problèmes de contrôle et de coordination. Elle entraîne le développement parallèle, dans les États, d'organismes, de règles et de procédures destinés à recréer et à défendre de nouveaux instruments d'intégration. Les enjeux aussi stratégiques que l'allocation des ressources aux services, la définition des règles constitutives concernant les finances ou le personnel, ou encore le suivi des objectifs et des performances des services constituent les domaines privilégiés de ce mouvement de re-centralisation et de formalisation. (Bezes, 2005, p. 34-35)

Aucoin (1997) mentionne que la bureaucratie, qui a été qualifiée de « dépassée » par la NMP, va toujours demeurer en place, puisqu'elle est une des conditions essentielles pour assurer un bon management public qui assure, à son tour, une bonne gouvernance :

good government, at a minimum, requires organizational designs that promote democratic direction, control and accountability. Public bureaucracy contributes to good governance to the extent that it is designed in ways that support these requirements and thus help to secure adherence to the rule of law and public-service values and ethics, public-service impartiality in policy advice and service delivery, and the faithful stewardship of the public trust. (Aucoin, 1997, p. 291)

L'auteur note que les trois caractéristiques de la bureaucratie publique (hiérarchie, spécialisation et standardisation) sont nécessaires, puisqu'elles permettent d'exercer l'autorité publique d'une manière structurée et de mettre en évidence les objectifs, missions et tâches : « of government are assigned in ways that best secure competence for the provision of policy advice and service delivery ». Finalement, cette structure permet de soumettre le management public aux : « best practices for achieving results in ways that meet the tests of equity, economy, efficiency and effectiveness » (Aucoin, 1997, p. 291). D'autres effets collatéraux du NMP sont mentionnés par Jun (2009, p. 163) :

- Fragmentation of roles and role ambiguity as a result of structural devolution;
- Expansion of single-purpose organizations and vertical specialization;
- Neglecting cooperation across agencies;
- Excessive managerial autonomy;
- Discontinuities and nonlinearities;
- Undermining political control, creating mistrust, producing role ambiguity.

1.2.5 La « re-bureaucratization »

Suite au NMP, nous assistons à nouveau courant, bien qu'il soit encore très nouveau : le post-NMP. Selon Jun (2009), l'idée centrale du post-NMP est de mettre de l'avant les idées de la recentralisation et la ré-régulation dans le but de corriger les aspects dysfonctionnels du NMP et de renforcer : « governing capacity, and improve control and coordination within and across political-administrative systems ». En bref, Jun mentionne que les idées majeures du post-NMP sont (2009):

- Reducing fragmentation through structural integration;
- Asserting recentralization and re-regulation;
- Whole-of-government or joined-up government initiatives;
- Eliminating role ambiguity and creating clear role relationships;
- Private-public partnerships;
- Increased centralization, capacity building, and coordination;
- Strengthening central political and administrative capacity;
- Paying attention to environmental, historical, and cultural elements.

Ajoutons que, selon Jun (2009), les réformes administratives post-NMP visaient aussi à rectifier les rôles et les comportements des fonctionnaires tout en acceptant que, dû à la complexité des administrations publiques, on peut y trouver de l'ambiguïté et des redondances (Jun, 2009, p. 163). Selon le post-NMP :

(...) strategic planning processes would assume a more creative and open form, while control within organizations would have to be softened. The other important feature that this theory discerns in the post-bureaucratic organization is the importance of networks or cross-cutting links between members (...). These changes allow organizational learning to increase (...) leading to more innovative and flexible organizations. The overall picture of the post-bureaucratic organization sees it as decentralized with cohesion obtained through cross-cutting networks of various kinds, and in which the role of management shifts to being a catalyst. (Josserand, Teo et Clegg, 2006, p. 55)

Cependant, Jun (2009) mentionne que le post-NMP tient pour acquis que les individus adhèrent aux demandes externes, comme, par exemple, l'ordre hiérarchique, les règles et règlements. En d'autres termes, les hauts fonctionnaires prennent pour acquis que les

comportements des employés et les citoyens peuvent être modifiés par l'instauration de nouvelles règles et procédures (Jun, 2009). Toutefois cela n'est pas toujours vrai, car, selon Jun, les personnes sont des êtres réflexifs et sociaux qui n'agissent pas toujours selon la hiérarchie ou leurs propres intérêts et qui peuvent éprouver de la compassion envers des individus qui ont besoin de leur aide. Ils peuvent décider de ne pas respecter les règles pour trouver des alternatives qui ont été mutuellement établies. Ajoutons que :

there is an abundance of literature showing how people interpret or misinterpret hierarchical orders and how people reformulate their assigned roles in light of the immediate human context and ethical ramifications. Such complexity means that people's interpretation of roles in the performance of one activity - for example, human collaboration on a project - is not necessarily the same as their role behavior in another situation. Their effective performance also depends on the behavior of an actor from another agency or the voice of citizens in a comparable situation. Because many higher- and middle-level managers engage in multiple relationships that do not predict the role behavior of other actors, making clear role assignments to managers and predicting their performance behavior are hazardous. (Jun, 2009)

De plus, Jun (2009) note que le problème le plus grave du post-NMP et du NMP réside dans les concepts de performance et de reddition de compte adoptés par ces courants. Selon lui, les deux approches :

assume that public employees are accountable for implementing management goals and change initiatives. Employees are not only expected to comply with new rules, procedures, and incentives, but they are expected to be motivated by these external variables. One major limitation of objective requirements and external controls, however, largely stems from the individual employee's reflexive and subjective judgment. Although external pressures instruct a person that he or she must meet legal and organizational demands, it is a person's inner drive - composed of beliefs, reflexive consciousness, values, and character - that compels him or her to act in certain ways (...). Thus, a high degree of accountability ultimately depends on an individual's willingness to commit himself or herself to objective requirements. Without this personal commitment to and belief in the value of the procedures of performance management, the measurements of productivity and results are less reliable, and the validity of information given by employees is also questionable.

Comme mentionné, il n'est pas facile de créer et d'instaurer une nouvelle façon de faire dans une administration publique. Plusieurs dysfonctionnements internes et externes sont amenés par les réformes managériales et, selon la littérature présentée, une solution optimale n'existe pas.

1.2.6 Les règles bureaucratiques

Dans la dernière section du cadre théorique, nous avons choisi d'élaborer sur les règles bureaucratiques, puisque la relation entre l'État et les CPE est une relation de sous-traitance qui est régulée par des normes et des procédures. Dans le cas des CPE, des règles bureaucratiques dictent le comportement des CPE, leurs devoirs et obligations, ainsi que le type de relation qu'ils maintiennent avec l'État; les règles bureaucratiques deviennent donc un élément central de la relation État-CPE.

Tel que mentionné plus haut, le mode de domination bureaucratique est fondé sur des règles qui assurent le fonctionnement rationnel des organisations. Bifulco (2011, p. 283) mentionne que : « according to Weber, the core of modern bureaucracy—which is what differentiates his ideal-type from other organizations and pre-existing bureaucracies—it is its legal-rational nature. Basically, this means a government of rules (...) ».

Lunenburg (2010) affirme que les règles et les procédures sont instaurées dans le but d'éliminer l'incertitude dans l'organisation, afin de coordonner les activités dans cette organisation. Les règles sont aussi des « deterrents » qui aident à contourner l'exercice arbitraire du pouvoir du capitalisme industriel (Bifulco, 2011, p. 285) et permettent de prévenir les abus (Frug, 1984). Effectivement:

The choice of rulemaking was of considerable interest to students of administrative law during the 1950s and 1960s. Most felt that it was usually an advantageous approach, both in terms of its fairness to individuals and in terms

of democratic and effective policy development. In the first instance, rules limit arbitrariness and capriciousness in the application of policy in individual cases. They also preclude the retroactive imposition of sanctions for actions taken before the establishment of clear standards. In the second instance, rulemaking is arguably more transparent and more accountable than the *ad hoc* approach. It also permits broader participation by stakeholders and encourages comprehensive solutions to problems that go beyond the facts of individual cases. Finally, advocates of rulemaking argued that it would enable agencies to accomplish their statutory objectives more expeditiously than they could through incremental policy development (...). (West, 2005, p. 655-656)

Comme mentionné, plusieurs auteurs comme ceux du NMP critiquent les bureaucraties gouvernementales, affirmant que trop de règles et de procédures créent de la sur-régulation (*red tape*) qui est définie comme étant: «(...) a rule that remains in force and entails a compliance burden for the organization but makes no contribution to achieving the rule's functional object » (Luton, 2000). Néanmoins, l'auteur affirme que le *red tape* peut exister dès le début de la formation des règles, par exemple, lorsque les règles ont différents objectifs et s'annulent mutuellement : « this would be illustrated by rules for prefabricated housing that require units to be both energy efficient and well ventilated » (Luton, 2000).

Les règles bureaucratiques peuvent aussi devenir désuètes à travers le temps pour plusieurs raisons. Par exemple, les copies carbonées de correspondances sont encore utilisées, même si les technologies informatiques ont progressé; nous témoignons donc d'une règle désuète, dépourvue de sens, mais qui toutefois continue à figurer dans les règlements internes.

Dans notre recherche, c'est surtout l'excès de règles et le danger de dysfonctionnement bureaucratique qui a inspiré notre hypothèse. Nous croyons que dans un contexte de sous-traitance entre le gouvernement et une OTS, il devient difficile de réaliser les buts ou missions des organisations. Nous croyons que dans cette relation, l'État demeure un acteur important et les OTS, même si ces dernières ont un certain pouvoir de négociation, sont soumises aux règles en provenance du gouvernement et qu'elles peuvent étouffer sous le poids des règles.

Nous voudrions aussi noter que les concepts de la dérégulation et « re-régulation » semblent être dans un balancier : tout d'abord, lorsque la bureaucratie traditionnelle était trop régulée, un mouvement de réforme a été prôné et la dérégulation semblait être la solution idéale pour contrer ces problèmes. Cette situation a donné place à une structure plus simple et moins encadrée; l'effet pervers de cette dérégulation était que pour bien gérer cette nouvelle bureaucratie, de nouvelles règles ont émergé, comme, par exemple, des règles pour la gestion des cas uniques; ceci a comme effet d'alourdir encore une fois la bureaucratie.

Dans notre recherche, nous pouvons créer un parallèle entre ce mouvement de balancier et les relations entre l'État et ses partenaires. Un des buts de la sous-traitance État-OTS était de déréguler et d'alléger les processus. Cependant, pour gérer les relations qu'il maintient avec les OTS, l'État devait créer des règles et des procédures. Dans le cas des CPE, nous croyons que la complexité de la Loi et du Règlement ont alourdi la relation de sous-traitance avec l'État et cette situation ne permet pas aux CPE d'accomplir la triple mission.

1.2.7 Schéma et tableau du cadre théorique

Afin de bien présenter le cadre qui va nous permettre d'analyser les données que nous avons recueillies, nous exposons un schéma qui le démontre visuellement et, ensuite, nous élaborons un tableau qui présente les éléments détaillés de ce schéma. Notons que le tableau et le schéma reprennent les éléments présentés dans le cadre théorique.

L'objectif du travail est de déterminer quels impacts les règles bureaucratiques ont sur la triple mission des CPE en analysant les résultats que nous avons obtenus lors des entrevues semi-dirigées avec les 2 (deux) CPE et la représentante du MFA.

Dans le tableau ici-bas, la variable des « règles » a trouvé sa source dans notre revue de littérature : comme présentées, les règles sont des éléments intrinsèques de la bureaucratie.

Nous avons donc choisi les règles qui sont incluses dans deux textes juridiques pour interroger les interviewées: la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (L.R.Q., c. S-4.1.1) et le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (L.R.Q., c. S-4.1.1, r.2). Dans le but de restreindre la recherche, nous avons sélectionné certaines dispositions qui nous semblaient alourdir les relations État- CPE grâce à leur complexité, par exemple, plusieurs critères énumérés dans un seul article, délais variables et complexes, plusieurs normes appliquées dans différentes situations pour un même groupe de personnes, etc. Ces dispositions ont été choisies des deux textes juridiques mentionnés plus haut : le processus d'accréditation (obtention du permis du CPE), le renouvellement des permis, l'instauration obligatoire d'un programme éducatif, les mesures de contrôle, les inspections, le ratio éducateur / enfants, les compétences des éducateurs, l'aménagement des installations, la sécurité et l'épanouissement concernant les installations et le matériel et, finalement, la propreté du matériel dans les lieux.

Nous voulons savoir comment nos interviewées perçoivent ces exigences. En d'autres termes, nous voulons déterminer si les règles bureaucratiques présentes dans la relation de sous-traitance entre État et CPE ont des effets positifs ou négatifs sur la triple mission des CPE. Nous les incluons ainsi dans deux catégories : « aspects positifs » ou « aspects négatifs » de l'encadrement du MFA.

Finalement, lorsque les éléments seront catégorisés, nous essayerons dans un dernier temps de déterminer quels sont les « effets » des « aspects positifs » et des « aspects négatifs » de l'encadrement du MFA sur la « triple mission des CPE ». Pour ce faire, nous allons utiliser le cadre théorique qui a été présenté dans la section précédente pour analyser les réponses obtenues et déterminer les impacts des règles sélectionnées. Les règles bureaucratiques qui ont été exposées dans notre cadre théorique ont des effets « positifs » (exemple : prévisibilité, contrôle des activités, etc.) et des effets « négatifs » (paperasse, inhabilité à gérer des cas uniques, etc.). Dans notre cas, nous voulons savoir comment les interviewées perçoivent ces règles (exemple : trop de paperasse) et quels effets ces règles ont sur la triple mission du CPE. Le schéma ci-dessous présente sommairement notre cadre

théorique (figure 1.1). Ensuite, le cadre d'analyse (tableau 1.4) présente sommairement les aspects positifs et négatifs de la bureaucratie ainsi que de la réglementation, qui ont été identifiés à partir des lectures réalisées.

Figure 1.1

Schéma du cadre théorique

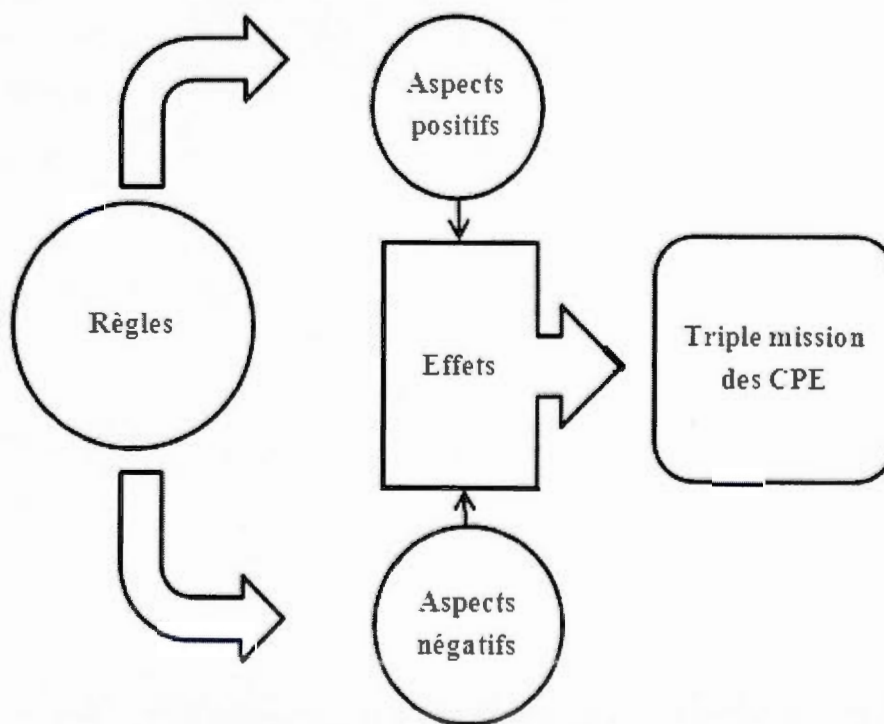


Tableau 1.4

Éléments du cadre théorique

ÉLÉMENTS DE LA BUREAUCRATIE	
Règles bureaucratiques	
Aspects négatifs	Aspects positifs
1) La bureaucratie peut être sur-régulée : elle génère trop de codes de conduite, de pratiques et de procédures d'opérations. 2) La bureaucratie a des tendances à s'auto-bureaucratiser par le biais des règles (exemple : pratiques ou procédures d'opérations). 3) Trop de règles peuvent causer une inhabilité à gérer des cas uniques; 4) Peut engendrer trop de paperasse; 5) Les règles et procédures sont des stratégies limitées qui peuvent nécessiter d'autres règles ou procédures; 6) Il est difficile d'éliminer les règles ou procédures ineffectives une fois instaurées; 7) Les règles peuvent causer une diminution dans les libertés des fonctionnaires (ils sont dans des « iron cage »); 8) Trop de règles affectent l'efficacité et peuvent créer de nouvelles contraintes au sein de l'organisation; 9) Elles limitent l'apprentissage organisationnel (les réactions sont préprogrammées); 10) Lorsqu'ils y a plusieurs règles, certaines peuvent s'annuler mutuellement; 11) Les règles bureaucratiques peuvent devenir désuètes à travers le temps.	1) Les règles assurent la rationalité de l'organisation publique; 2) Les règles bureaucratiques permettent la prévisibilité dans le monde capitaliste (calculabilité des conséquences) + elles sont aussi des « deterrents » qui aident à contourner l'exercice arbitraire du pouvoir du capitalisme industriel; 3) Elles contrôlent les activités dans les grands gouvernements; 4) Elles établissent la hiérarchie et les relations entre une agence et l'environnement qui élabore et met en œuvre les politiques; 5) Elles garantissent l'intérêt public; 6) Peuvent réduire l'incertitude dans la coordination des activités dans une organisation; 7) Elles assurent un bon fonctionnement de la bureaucratie; 8) Elles limitent l'arbitraire et les caprices dans les cas uniques; 9) Les agences peuvent accomplir leurs objectifs statutaires plus rapidement par l'adoption de règles par rapport à l'adoption de politiques.
Triple mission des CPE	
Aux fins du travail, la triple mission des CPE est de (MFA) (2011b) :	
1) Voir au bien-être des enfants, à la santé et la sécurité des enfants qui sont confiés aux CPE; 2) Offrir aux enfants un milieu de vie propre à stimuler leur développement sur tous les plans, de la naissance jusqu'à la rentrée à l'école; 3) Prévenir l'apparition « ultérieure de difficultés d'apprentissage, de comportement ou d'insertion sociale ».	

CHAPITRE II

MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

2.1 Revue de littérature

Pour atteindre les objectifs visés dans cette recherche, la revue de littérature est composée de diverses sources scientifiques, repérées dans des banques de périodiques, des banques de données gouvernementales et des bibliothèques universitaires. En tout, nous avons recueilli plusieurs dizaines de références, en grande partie des périodiques, mais aussi des livres, des rapports de recherche, des documents gouvernementaux, etc.

Lors de la revue de littérature, nous avons constaté que notre étude était innovatrice dans le domaine, car peu de documents ou de travaux de recherche repérés arboraient le thème du contrôle bureaucratique que l'État exerce sur les CPE en installation. Effectivement, les CPE constituent une formule particulière de fonctionnement, qui est unique au Québec pour ce qui est des services de garde subventionnés par l'État. Puisque la plupart de la documentation sur la réglementation des services de garde provenait de pays autres que le Canada, notamment des États-Unis et de l'Europe, peu d'études se consacraient à cette question spécifique. D'autant plus, les études québécoises retenues ayant les CPE et l'État comme thème n'abordaient pas directement le sujet du contrôle bureaucratique exercé par l'État.

Nous voulons aussi noter que certaines des références de la revue de littérature sont de type « page Internet ». Bien que ce sont des pages Internet, nous avons choisi de les

catégoriser comme des documents, par exemple : documents gouvernementaux, documents d'autres organisations, etc. Nous indiqueront ces références par un astérisque (*).

2.2 Entrevues sur le terrain

Afin de déterminer comment les règles imposées par le MFA affectaient la triple mission des CPE, nous avons mené des entretiens individuels semi-directifs avec des intervenantes et parents au sein de deux (2) CPE. Pour enrichir notre recherche, nous avons pris en entrevue une représentante du service juridique du MFA. Les entrevues misaient sur la spontanéité des réponses : aucune préparation d'avance n'était requise de la part de nos interviewées.

Au début de la recherche qualitative, nous avons déterminé que le nombre de CPE à interviewer était de trois (3) : le but de l'étude n'était pas d'étudier plusieurs CPE, mais plutôt de miser sur la profondeur des informations recueillies, avec des entrevues assez élaborées, d'une durée minimale de vingt (20) à quarante (40) minutes par entrevue.

Afin de permettre une triangulation des données, nous avons décidé que le choix des trois CPE se ferait et selon les critères de sélection suivants :

1. Le revenu des habitants de la région dans laquelle est situé le CPE;
2. La taille du CPE;
3. L'ouverture du CPE, c'est-à-dire des CPE qui ne donnent pas de priorités à certains groupes d'enfants et qui accueillent tous les enfants;
4. La nature du CPE, c'est-à-dire le CPE devait être en installation (OBNL, accueil maximum 80 enfants, CA composé majoritairement de parents, strict ratio éducateurs-enfants).

Les CPE choisis devaient être localisés dans des régions où les revenus par habitant étaient similaires, ils devaient avoir une taille similaire et devaient être ouverts à tous les groupes d'enfants. De plus, les CPE devaient être en installation, car ce sont des OTS, ce qui convient parfaitement au cadre théorique. Aussi, nous voulions avoir un maximum d'interviewées pour l'analyse des résultats : en effet, les CPE peuvent accueillir au plus 80 enfants, ce qui signifie que plus de personnel travaille dans le CPE en installation. Cela pourrait être bénéfique pour notre recherche, car nous estimions que nous aurions plus d'entrevues et une meilleure richesse des données.

Une recherche dans les bases statistiques a eu lieu pour déterminer ces éléments dans le portail de la Ville de Montréal (Ville de Montréal, 2009). La sélection des CPE selon ces critères était nécessaire, car notre recherche visait à comparer les réponses obtenues dans les deux CPE. Si ces similitudes n'étaient pas présentes, l'analyse aurait pu être potentiellement affectée.

Les CPE ont été choisis sur l'Île de Montréal; nous avons d'abord dressé une liste des CPE se situant plus à l'ouest de Montréal, car il nous serait plus facile de trouver plus de similitudes avec nos critères de sélection. Pendant les mois de juin-juillet-août-septembre 2011, plus d'une trentaine de CPE ont été contactés par téléphone et parfois par courriel, si le contact téléphonique n'était pas possible.

Les refus de participation à l'étude étaient nombreux et les raisons étaient variées : manque de temps, manque de personnel pendant la saison estivale, incapacité de convaincre le CA d'accepter de participer à l'étude, etc. Certains refus ont été reçus plusieurs semaines et même plusieurs mois suite au premier contact, lorsque le personnel et les cadres sont revenus de leurs congés de vacances ou lorsque le CA s'était rassemblé pour discuter de la proposition d'étude.

Au cours du mois d'octobre 2011, nous étions en mesure de confirmer la participation de deux (2) CPE, qui étaient situés à l'ouest de l'Île de Montréal. Les CPE sélectionnés avaient

un revenu par habitant similaire : entre 60 000\$ et 70 000\$ par habitant (tous les ménages) pour le premier CPE et entre 60 000\$ et 70 000\$ (revenu moyen des familles) pour le deuxième CPE⁵. Les CPE accueillait aussi un nombre élevé d'enfants (presque 80 dans les deux cas), n'avaient pas de critères d'inclusion / exclusion des enfants et les CPE étaient en installation.

Au sein des CPE, nous avons visé trois groupes pour participer aux entrevues, soit les parents participants du CA des CPE, les éducateurs / éducatrices et la direction. Nous avons décidé de sélectionner ces trois groupes d'interviewées, puisque nous avons présupposé que chaque groupe avait une expérience différente avec le MFA et un rôle distinct au sein du CPE. Chaque groupe apportait un élément nouveau à notre analyse : la direction était dans une relation étroite avec le MFA et connaissait les lois et règlements qui régissaient les CPE ; les parents du CA étaient au courant des problématiques du CPE et participaient à la prise des décisions administratives et pédagogiques ; finalement, les éducateurs / éducatrices étaient obligé(e)s de suivre les règles établies par le MFA dans les activités quotidiennes et ils étaient en contact direct avec le MFA par le biais des inspections.

De cette manière, nous avons décidé d'interviewer dans chaque CPE les 2 (deux) parents présents au CA, 1 (un) éducateur ou une éducatrice par groupe d'enfants (il y avait quatre (4) catégories d'enfants par classe d'âge) et un ou une (1) représentante de la direction (le directeur ou la directrice du CPE).

Pendant le mois de novembre 2011, nous avons décidé qu'il serait aussi intéressant d'interviewer une représentante du MFA. Nous avons donc contacté le MFA, afin de proposer la participation du Ministère à cette étude; la réponse a été obtenue le mois même et

⁵ Dans le but de garder l'anonymat, nous avons omis de faire des références sur la provenance des données et évité de détailler les données. Les statistiques ont été recueillies des sites Internet des villes où les CPE étaient établis.

elle était positive. La représentante du MFA qui a participé à notre recherche avait une formation en droit et représentait le service juridique. Ses fonctions consistaient à analyser et interpréter les lois et règlements pour donner conseil au MFA sur les actions à prendre ou pour conseiller les différents acteurs en lien avec le MFA sur les interprétations des lois et règlements.

Les étapes subséquentes étaient préparées conformément aux lignes directrices présentées par Benoît Gauthier (Gauthier, 2009). Dans son ouvrage, l'auteur mentionne qu'une fois la question de recherche établie et le choix des participants terminé, un schéma des entrevues, soit la grille d'entretien, doit être préparée. Gauthier affirme que cette grille est un guide qui permet de structurer l'entrevue autour des thèmes et sous-thèmes présents dans la recherche, qui se traduisent en questions. Selon Gauthier, il est impératif de créer une grille d'entretien avant la réalisation des entrevues; cette grille d'entrevue est présent à l'appendice B.

Au cours des mois de septembre – octobre 2011, plusieurs protocoles d'entrevues ont été créés, dont un pour les parents ; un pour les éducateurs / éducatrices et un pour les directeurs / directrices des CPE. Le formulaire de consentement proposé par l'UQAM a été signé par les participantes lors des entrevues. Les entrevues ont été réalisées dans des locaux mis à notre disposition dans les CPE. Les personnes interviewées se sont déplacées dans les locaux selon leur disponibilité et les entretiens ont duré entre 20 et 60 minutes. Le nombre de participantes par CPE figure dans le tableau ci-dessous. Les participantes ont acquiescé à l'enregistrement des entrevues, afin de permettre une transcription verbatim. Nous constatons que, par le hasard des choses, tous les individus interviewés lors de nos entretiens étaient de sexe féminin, ce qui n'est pas étranger à la composition de la main-d'œuvre employée par les CPE.

Tableau 2.1
Nombre d'interviewées dans chaque CPE

	CPE 1	CPE 2	Total
Direction	1 (D1)	1 (D2)	2
Éducatrices	2 (E1A, E1B)	4 (E2A, E2B, E2C, E2D)	6
Parents	2 (P1A, P1B)	1 (P2A)	3
Total	5	6	11

Nous voulons noter qu'un des éléments intéressants de cette recherche est que le parent-acteur est présent dans cette recherche et nous pouvions ainsi ajouter un point de vue « utilisateur » à l'étude. Néanmoins, nous avons réussi à interviewer seulement un parent en personne. Par manque de disponibilité de la part des parents, deux parents ont été interviewés par téléphone. Nous avons reçu un consentement verbal de chaque parent interviewé téléphoniquement, consentement qui a été enregistré, ainsi que les entrevues téléphoniques.

Pendant le mois d'octobre 2011, un protocole d'entrevue a été élaboré pour la réalisation d'un entretien avec la gestionnaire du MFA, qui a été tenu en novembre 2011. Un formulaire de consentement a été signé et une copie a été remise à l'interviewée. L'entrevue a été enregistrée et a duré une quarantaine de minutes.

Lorsque toutes les entrevues ont été terminées et transcrites, nous avons procédé à l'analyse de contenu, telle que proposée par Gauthier (2009). La méthode d'analyse utilisée était essentiellement qualitative. Pour valider ces données qualitatives, nous avons procédé à la triangulation des différentes sources des informations obtenues.

Lors de notre analyse, nous avons constaté que beaucoup de thèmes se répétaient et qu'il y avait une saturation d'idées. Ainsi, nous avons été en mesure de bien analyser les résultats obtenus avec le cadre théorique conçu lors de notre revue de littérature.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE EMPIRIQUE : LA BUREAUCRATISATION DES CPE

CHAPITRE III

ANALYSE DE DONNÉES : LA BUREAUCRATISATION

3.1 Éléments de l'analyse

Notre travail de recherche porte sur les CPE et sur la triple mission de ces organisations: 1) assurer la santé, la sécurité et le bien-être des enfants des CPE; 2) créer un milieu stimulant favorisant le développement sur tous les plans dès la naissance jusqu'à l'âge scolaire ; et 3) prévenir l'apparition ultérieure des « difficultés d'apprentissage, de comportement ou d'insertion sociale » (Ministère de la Famille et des Aînés, 2011b).

L'objectif de la recherche a été de déterminer si cette triple mission est affectée par le contrôle bureaucratique exercé par le MFA sur les services de garde, selon les perceptions des éducatrices, des directrices et des parents utilisateurs des CPE. Les CPE sont contrôlés par le gouvernement provincial par le biais des lois et des règlements concernant les services de garde. Afin de procéder à notre analyse, nous avons misé sur certaines exigences exprimées dans la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (L.R.Q., c. S-4.1.1) et par le Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance (L.R.Q., c. S-4.1.1, r.2). Ces deux textes juridiques seront nommés ci-dessous la Loi (Gouvernement du Québec, 2012a) et le Règlement (Gouvernement du Québec, 2012b).

La première section de l'analyse expose les perceptions des interviewées sur ces exigences de la Loi et du Règlement, particulièrement à propos de certains sujets choisis. Pour chaque sujet, nous présenterons brièvement les exigences des normes et ensuite les résultats de nos entrevues. La deuxième section comporte les impressions générales des

interviewées sur le MFA, les points forts et faibles de l'encadrement, ainsi que les changements à apporter aux contrôles exercés par le MFA selon nos répondantes. Le tableau ci-dessous résume les thèmes qui seront abordés dans la première section de notre analyse, ainsi que les articles de la Loi et du Règlement respectifs :

Tableau 3.1
Thèmes abordés lors des entrevues

Sujet	Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance	Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance
Le processus d'accréditation (obtention du permis du CPE)	art. 7 à art. 22	art. 7 à 13, art. 16 et art. 17
Le renouvellement des permis	art. 23 à 25.1	art. 14 à 15
Instauration obligatoire d'un programme éducatif	art. 5	art. 10, par. 6 et 9, art. 35 par. 1, art. 91 par 5, art. 115
Les mesures de contrôle	art. 65 à art. 71	--
Les inspections	art. 72 à art. 79	--
Le ratio éducateur / enfants	--	art. 21
Compétences des éducateurs	--	art. 18, art. 20, art. 22 à 26
L'aménagement des installations	art. 32 par. 4	art. 29 à 37, art. 39 à 44, art. 121
Matériel et installation : sécurité et épanouissement	--	art. 100 à 105, art. 107 à 114
La propreté du matériel dans les lieux	--	art. 38, art. 106

Précisons que seulement quelques catégories d'interviewées ont été capables de s'exprimer sur quelques thèmes. Par exemple, seulement les directrices qui ont assisté à l'ouverture du CPE ont pu s'exprimer à propos du processus d'accréditation.

3.1.1 Le processus d'accréditation

Le processus d'accréditation d'un CPE comporte une multitude d'étapes : dans la Loi et dans le Règlement, plusieurs articles stipulent les conditions nécessaires pour qu'un permis de CPE soit délivré.

La directrice D1 a mentionné que, malheureusement, elle n'a pas pu assister à l'obtention du permis du CPE, car l'obtention du permis datait des années 1980 et elle n'était pas encore en poste. Cependant, la directrice D2 a mentionné qu'elle est arrivée trois après l'obtention du permis. Selon notre interviewée, ce permis a été obtenu il y a une trentaine d'années par sa sœur. L'interviewée a mentionné que les démarches pour obtenir ce permis de garde étaient assez laborieuses et très bureaucratiques :

dans le temps, c'était très difficile parce que (...) il fallait que ce soit les parents qui demandent. C'est encore comme ça. Tu peux pas... une personne ne peut pas décider d'ouvrir une garderie (...). Il fallait que ça soit les parents qui fassent les démarches (...). Il fallait que t'aies (...) les plans de la bâtisse, pour l'étude de la clientèle, combien de gens étaient intéressés, etc. (...) Je me souviens que ça a pris (...) 1 an et demi pour ouvrir. (...) Je me souviens que c'était quand même assez laborieux, pour ouvrir un service de garde par rapport à une garderie.

Selon la répondante D2, le processus pour ouvrir un CPE est très bureaucratisé et sur-régulé dû aux exigences en termes de documentation et de déclarations. Les règles auxquelles la répondante fait référence sont les mêmes en vigueur de nos jours. Donc, les règles pour l'ouverture d'un service de garde n'ont pas été allégées lors de l'adoption des principes de la NGP par le gouvernement québécois. Néanmoins, comme mentionné dans notre cadre théorique, la dérèglementation peut s'avérer un processus difficile, qui peut générer des dysfonctionnements (par exemple, la création et le maintien de règles qui entravent à l'efficacité).

Notons que selon nos entrevues, le processus d'ouverture d'un CPE peut durer quelques années. C'est le CA, composé en partie de parents, qui demande l'ouverture du CPE. Entre la période de la demande et l'obtention du permis, les délais peuvent être assez longs. C'est une période où ni les enfants ni les parents ne bénéficient du CPE, ce qui affecte, en conséquence, la réalisation de la triple mission de façon négative.

Mentionnons que selon la représentante du MFA, son organisation est consciente des délais de l'approbation d'un permis et désire alléger le processus :

je crois pas qu'il y a un changement de prévu pour l'accréditation ou pour le processus de demande de permis. (...) En fait, c'est que, comme les orientations n'ont pas encore été approuvées par le ministre, je ne sais pas si je suis en mesure de vous dire c'est quel... quels sont les... euh... il y a une possibilité que on change certaines exigences concernant les plans des locaux, (...) parce que, les plans des locaux d'un CPE doivent être approuvés par un architecte du Ministère et ça, c'est un problème parce que, parfois, ça prend très longtemps pour obtenir l'approbation. Donc, il y a une proposition que les CPE seraient obligés de chercher un professionnel de l'extérieur qui est qualifié pour faire cette vérification et que cet architecte signe. Donc, ça serait une façon de faciliter, donc oui, il y a une ouverture pour essayer de rendre le processus plus efficace.

Par ailleurs, le MFA offre du soutien pour la préparation des demandes de permis et il a préparé un guide à cet effet (Ministère de la Famille et des Aînés, 2012a).

3.1.2 Le renouvellement des permis

Tous les CPE doivent renouveler leurs permis aux cinq ans. La directrice D1 mentionne que le renouvellement des permis est une procédure réalisée dans des délais raisonnables et qui, en même temps, permet de vérifier si les CPE suivent les nouvelles exigences du MFA :

cinq ans, c'est correct. Avant, je pense que c'était aux trois ans; trois ans, ça vient vite. Mais cinq ans, c'est correct. Tu sais, on refait le point sur les règlements généraux, sur la régie interne, des fois, il y a des choses qui ont changé. Mais là, on se doit de tout leur renvoyer les documents vraiment à jour, fait qu'on en profite pour tout mettre à jour.

Pour ce qui est de la directrice D2, elle mentionne que le renouvellement des permis aux 5 ans est acceptable :

je suis obligée de renouveler à tous les 5 ans. Honnêtement, je pense que c'est correct. (...). C'est tout des choses que je pense que c'est nécessaire pour avoir le permis pour éduquer (...). Oui, tu vois, on est obligé d'avoir une évaluation du

CA, on est obligé d'avoir tous les antécédents judiciaires des employés corrects, tous les cours de premiers soins, faut que ça soit correct, eh, les attestations aussi, parce que nous, on a un ratio des personnes qualifiées et des personnes non-qualifiées... oui, je pense que c'est correct, c'est nécessaire.

Ainsi, les deux directrices confirment la nécessité du renouvellement du permis de fonctionnement et mentionnent aussi que c'est un aspect positif de la loi, puisque tout doit être mis en ordre : les documents, les cours de secourisme, les antécédents judiciaires, etc.

Nous avons demandé à la représentante du MFA pourquoi il est nécessaire de faire renouveler les permis tous les 5 ans. Selon notre interviewée, ce processus est essentiel et permet au MFA de mieux contrôler le fonctionnement des CPE et, en conséquence, les services de garde qu'ils offrent :

c'est une façon de vérifier que le détenteur de permis ou le titulaire de permis respecte toujours les conditions de son permis. C'est une façon de faire une surveillance. Aussi, je pense qu'il y a... s'il y a un CPE qui ne... qui a reçu beaucoup d'avis de non-conformité, mais qui ne fait pas de changements pour corriger la situation, bien, on a toujours la possibilité de ne pas renouveler le permis.

Ainsi, nos interviewées croient que ce renouvellement affecte les trois missions des CPE de manière positive, puisque les CPE doivent se mettre à jour dans le but d'assurer la qualité du service offert. Par ailleurs, le renouvellement du permis aux cinq ans est perçu de manière positive par rapport à la période allouée. Donc, nous pouvons constater que le renouvellement des permis n'est pas jugé comme trop bureaucratisé et il est même perçu comme une nécessité par les gestionnaires des CPE. Dans ce cas-ci, nous pouvons affirmer que cette règle assure un bon fonctionnement des CPE et qu'elle aide à l'accomplissement de la triple mission des CPE.

3.1.3 La mise en œuvre d'un programme éducatif

Le MFA oblige, par le biais de la Loi et du Règlement, l'adoption d'un programme éducatif par chaque CPE. D'après nos entrevues, le MFA promeut des programmes éducatifs et, en ce moment, deux programmes majeurs se côtoient : l'ancien programme « Jouer c'est magique » et le nouveau programme « Brio », qui remplace graduellement le premier.

Nous avons appris que le MFA détermine seulement les balises minimales pour le fonctionnement des programmes. Selon nos interviewées, le contenu, la gestion et l'opérationnalisation du programme éducatif en vigueur sont laissés à la discrétion des gestionnaires et des éducatrices du CPE. De plus, la représentante du MFA affirme qu'un plan du programme éducatif doit être soumis au MFA par les CPE, mais qu'il n'y a pas de structure préétablie pour ce programme :

présentement, dans notre cadre législatif, on exige que un demandeur de permis euh, soumette un plan éducatif, mais il n'y a pas vraiment de balises pour dire qu'est-ce qu'il y a, qu'est-ce que ce plan, programme éducatif, c'est quoi le contenu.

Ajoutons que la formation sur les programmes éducatifs est offerte pendant les études réalisées par les éducatrices des CPE. Certaines organisations offrent aussi des formations sur les programmes éducatifs. Cependant, le MFA n'a pas instauré de balises précises pour le programme éducatif.

La directrice D2 affirme que, dans son CPE, ce sont surtout les éducatrices qui aident à élaborer le programme, avec les connaissances qu'elles ont acquises (collège, programmes de formation, conférences, etc.) :

(...) on s'entend pas vraiment, un petit peu les bases, on se sert plus de ce que les filles prennent ehm... les connaissances qu'ils prennent à l'extérieur. Comme nous, on a « *jouer c'est magique* » il y en a qui ont des qualifications pour « *brio* », qui est un autre programme éducatif, fait que là, le programme éducatif, c'est global. (...)

La directrice D1 mentionne que les décisions concernant le programme (contenu, opérationnalisation et gestion) proviennent d'un consensus de groupe entre les éducatrices et les gestionnaires :

le Ministère, il a en mis un sur pied un programme éducatif, puis nous (...) on l'utilise par rapport à nous, on y met notre couleur, parce que c'est très général (...). Le programme éducatif, il demande que chaque enfant soit respecté dans le sens que chaque enfant est un être unique. Bon, nous dans le quotidien, on gère ça comment? On est quand même en groupe de huit (...). Fait que, fait qu'on va le mettre à notre couleur pour être capable. Pour nous, ça peut être d'avoir un moment, de trouver un petit moment à tous les jours pour chaque enfant. (...) On le gère comme nous on le voit, au fond, (...) en équipe. Après ça, l'importance du lien d'attachement avec les enfants. Dans le quotidien, nous ça va être, mettons, l'accueil, le départ, prendre le temps de saluer l'enfant qui arrive (...). Après ça, (...) les apprentissages se font par le jeu... bon ben, ça fait partie toujours de la base de notre organisation dans la planification des activités, de se questionner à savoir est-ce que c'est plaisant, est-ce que c'est amusant selon les besoins, selon les intérêts du groupe que j'ai cette année. Parce que ce qui était bon l'année passée n'est plus nécessairement bon.

La directrice D2 mentionne qu'un CPE doit avoir un programme éducatif, même sans être obligé de le faire par les exigences ministérielles. En effet, lorsque nous avons interrogé l'interviewée sur la nécessité de ce programme, la directrice n'était pas convaincue : « est-ce que c'est nécessaire? Je pense qu'une garderie ou un CPE, ça va avec un programme éducatif. (...). C'est un papier de plus pour moi, parce que t'es supposé le faire, là ».

Nous avons aussi demandé l'opinion des éducatrices sur le programme éducatif. L'éducatrice E1A nous a mentionné comment le programme est mis en œuvre dans son CPE :

le programme éducatif, c'est de donner le plus de matériel, le plus d'accessoires aux enfants. Enfin n'importe quoi, ça peut être sur le regard, ça peut être sur la propreté, des affaires de même. Je pense qu'on donne le maximum qu'on peut aux enfants, je pense que les préparations sont toutes bien faites, on a toute une documentation, on a toute une façon de fonctionner, chacune est différente dans son local.

Les autres éducatrices étaient satisfaites du programme et plusieurs réponses se côtoyaient; l'éducatrice E2A a mentionné ceci sur le programme « jouer, c'est magique », qui résume les propos de la majorité des éducatrices :

oui, c'est un excellent programme, ça vise l'autonomie des enfants, ça développe graduellement l'autonomie des enfants, oui, je suis entièrement d'accord avec ce programme là. C'est quelque chose que j'ai pratiqué beaucoup plus avec les grands, avec les petits, c'est comme une initiation, on le fait, mais c'est à leur niveau à eux là, ils sont quand même petits, c'est des bébés, mais plus ils grandissent, plus on leur permet d'aller choisir des coins, d'accueillir, de faire des choix, de développer leurs goûts, euh... c'est ça, comme je dis, c'est avec les autres aussi. Moi, je l'aime ce programme.

Néanmoins, l'éducatrice E2C a affirmé qu'avant l'adoption du programme « jouer c'est magique » par le MFA il y a une dizaine d'années, chaque CPE avait son propre programme éducatif. Lorsque le MFA a décidé d'uniformiser le programme éducatif des CPE, l'éducatrice affirme qu'aucune formation n'a été offerte par le MFA:

(...) au moment qu'ils ont mis le programme, ils l'ont lancé comme ça. C'est bien que je connais un peu l'anglais, quand j'ai vu ce que c'était (...), j'ai commencé à chercher dans Internet (...). Parce que quand ils l'ont fait, ils ont dit, ok, c'est là. Oui, c'est très beau, mais de quelle façon on va aider l'enfant? Oui, il doit s'amuser, mais (...) on ne savait pas vraiment. Même les éducatrices... pas les éducatrices, les CPE ont décidé d'aller chercher des personnes qui étaient à l'aise avec ce programme pour qu'ils donnent, pour qu'ils expliquent à eux. Ça, ce n'est pas le Ministère, on a fait ça seul, pendant quoi... 3 ans à peu près? (...) Ça c'est... j'aurais aimé que le Ministère soit un peu plus impliqué, qu'il nous prépare en tout cas. Quelqu'un carrément qui vient nous dire quelque chose de concret.

Le parent PIB a mentionné que le programme éducatif manque un peu de matière dans le volet éducation. Elle mentionne qu'elle ne reproche rien à son CPE, car elle trouve qu'il remplit son rôle formidablement, mais qu'elle aimerait voir des standards plus élevés émanant du MFA concernant l'apprentissage par le jeu :

(...) Ce n'est pas selon mes attentes. Mais, je ne crois pas que le gouvernement ait ces standards-là non plus, je ne reproche rien au [CPE], parce que je pense

qu'ils remplissent bien leur rôle, mais je trouve ça... j'aimerais qu'il ait un peu plus un volet éducation présent. (...) Je sais qu'ils parlent des saisons et puis ils couvrent plusieurs choses, mais je trouve que c'est pas assez en profondeur, j'trouve que, il manque le volet un peu éducation, pas formelle, mais plus en terme de jeux, tu sais, on pourrait faire des jeux sur la température, des jeux sur les saisons, des jeux sur les couleurs. Ils en font, mais ce n'est pas au niveau que moi en tant que parent j'aimerais que ça soit. Oui bon, je sais que c'est tous les CPE qui sont comme ça, donc moi, ma CPE, je la trouve formidable, mais je veux montrer au gouvernement que j'aimerais qu'il mette de l'emphase au niveau de l'éducation plus que ça, et non en mettant des... pas en mettant des cours, mais plus en... en ayant une approche avec l'enfant qui est différent, donc une approche plus (...) éducative.

En examinant les réponses obtenues sur le programme éducatif, les interviewées ont mentionné plusieurs points positifs et négatifs. En grande majorité, les réponses ont été positives. Le programme n'est pas perçu comme étant bureaucratisé, car il offre une marge de manœuvre assez large dans sa mise-en-œuvre. La directrice qui a mentionné que le programme éducatif était un papier supplémentaire pour elle l'a fait non parce qu'elle croyait qu'un programme éducatif ne soit pas nécessaire, mais parce qu'elle croyait qu'aucun service de garde ne peut exister sans en avoir un.

Toutefois, nous avons appris que plus de soutien et même d'encadrement étaient considérés comme étant nécessaires à l'élaboration du programme éducatif dans les CPE. Les interviewées s'attendaient à une présence plus importante du MFA dans ce sens, ce qui peut aussi être interprété comme une demande pour plus de règles et de balises plus spécifiques.

Malgré les réponses positives que nous avons obtenues sur le programme éducatif, nous avons perçu qu'il y a une certaine tension entre l'autonomie que les CPE et les éducatrices veulent avoir versus les attentes des parents en ce qui concerne le contenu du programme. Bien que certains parents aient souligné vouloir un programme plus élaboré, la répondante D2 a mentionné que le rôle du CPE n'est pas d'éduquer les enfants, puisqu'un CPE n'est pas une école. De plus, le parent P1A nous mentionne ceci à propos du programme éducatif du CPE :

(...) ici, on fait du bricolage, parce que ça nous aide pour l'écriture plus tard, pour la motricité fine. On sort dehors pour s'aérer, fait qu'il y a une structure qui est aussi imposée par le Ministère. Ça, je trouve qu'il y a une meilleure préparation et c'est ça que j'ai vu quand ma fille a passé ses neuf derniers mois ici avant d'aller à l'école. Dans ces neuf derniers mois, elle a pu justement prendre l'assurance, se faire aussi des liens avec des enfants de son âge, pratiquer sa motricité, ses lettres (...).

Ainsi, la prévention d'apparition de difficultés d'apprentissage, de comportement ou d'insertion sociale est bien encadrée dans les deux CPE que nous avons visités, ce qui correspond à la troisième mission des CPE. Nous pouvons ainsi affirmer que le programme éducatif adopté par les CPE aide non seulement à établir les forces et les faiblesses de chacun des enfants, mais qu'il aide aussi à bien encadrer chaque enfant et offrir un service structuré et de qualité aux enfants. Donc, l'exigence d'adopter un programme éducatif est considéré comme nécessaire pour la réalisation de la mission des CPE, selon nos interviewées.

3.1.4 Les mesures de contrôle et les inspections

Nous avons demandé au personnel des CPE de nous donner leurs impressions sur les mesures de contrôle et sur les inspections du MFA. Bien que ces deux éléments se ressemblent, il y a certaines différences : les mesures de contrôle sont mises en place lorsque le CPE qui a obtenu un permis ne respecte pas les exigences ministérielles (ex. : suspension de permis, subventions mésusées, situation financière qui doit être redressée, etc.). Ils peuvent mener à l'administration provisoire du CPE. Les inspections visent à assurer la conformité du CPE qui a obtenu un permis aux normes ministérielles et il y a des inspections physiques des lieux à des dates préétablies. Les inspections peuvent mener à des avis de non-conformité pour rectifier des situations indésirables.

La directrice D1 a mentionné que les inspections et les mesures de contrôles n'étaient pas problématiques pour son CPE. Effectivement, elle a affirmé que le CPE n'avait jamais subi des mesures de contrôle. Lors des inspections, si l'inspecteur ordonne de corriger une

situation qui n'est pas conforme aux normes, il donne un délai pour rectifier la situation : « (...) tu as un délai, dépendamment de ce que c'est; si ça nécessite un travail majeur, là... de construction, ils vont te donner un délai raisonnable. On s'entend sur le délai avec l'inspecteur ».

La directrice D2 a également affirmé que son CPE n'avait jamais subi de mesures de contrôle. Elle a soutenu que les mesures de contrôles et les inspections sont nécessaires, afin d'assurer la sécurité et le bien-être des enfants :

même des CPE, même des garderies (...) où les ratios ne sont pas respectés (...) c'est comme, la sécurité n'est pas respectée. Tu sais, il y a plein de choses, les gens ne sont pas qualifiés, ils n'ont pas les cours de secourisme, parce que les cours de secourisme, c'est nous autres qui les payent. (...) Les antécédents judiciaires, c'est le CPE qui les paye. Donc, c'est des dépenses additionnelles. Est-ce qu'ils les font ou les font pas? Je pense que c'est plus des choses comme ça. De vérifier ça, pis de vérifier si aussi les ratios sont respectés. (...) Je pense que c'est extrêmement nécessaire.

De plus, la directrice D2 a mentionné que le niveau de bureaucratisation des inspections dépend surtout de l'inspecteur. Certains inspecteurs sont plus soucieux des normes que d'autres :

(...) c'est comme dans tous les métiers. Il y en a qui sont spéciaux, il y en a qui sont là pour t'écœurer et il y en a qui sont pour t'aider. Ça m'est arrivé une fois que j'ai « pogné » un inspecteur qui était là pour m'écœurer. Parce que là j'étais en train de faire un anniversaire ici, puis j'avais invité tout le monde puis elle était venue à l'heure, elle ne voulait pas changer, elle voulait faire son inspection, elle voulait me parler, mais moi, j'ai pas le temps. Fait que, c'est plus des conflits comme ça. La personne voulait me montrer que c'est elle qui décidait, parce que en tant qu'inspecteur, tu sais, eux autres ils rentrent pis il faut que tu fasses visiter. Donc, c'était pas vraiment le temps et elle a jamais dérogé de ça. Le reste du temps, j'ai aucun problème. Moi, ça me stresse pas, regarde. J'ai jamais rien caché pis tu es là pour m'aider, s'il y a quelque chose qui ne marche pas, je vais changer.

Les deux directrices admettent l'importance des inspections : ces visites assurent, selon elles, l'accomplissement de la triple mission des CPE. En effet, les lieux sont plus sécuritaires

grâce à des mesures comme les ratios d'éducateurs-enfants, les cours de secourisme et la vérification des antécédents judiciaires. Donc, nous déduisons que les exigences ministérielles sont perçues comme étant nécessaires et souhaitables. Néanmoins, les directrices affirment que ce sont surtout les inspecteurs qui stipulent les mesures à prendre et certains des inspecteurs peuvent être plus stricts que d'autres. Nous croyons ainsi que le niveau de bureaucratisation imposé par le MFA est perçu comme étant très relié au facteur humain (style de l'inspecteur). Pour ce qui est des mesures de contrôle, nous ne pouvons pas établir si cet élément est perçu comme étant bureaucratisé et comment il affecte la triple mission, car aucun des deux (2) CPE n'avait subi des mesures de contrôle.

Les éducatrices ont mentionné qu'elles n'ont jamais eu de problèmes importants avec les inspections. L'éducatrice E1A a décrit comment se déroule généralement une inspection :

(...) ils sont rentrés dans mon local, c'est que le monsieur il m'a demandé combien d'enfants j'avais ce jour-là, je sais qu'on n'a pas le droit de dépasser huit, mais cette journée-là j'avais peut-être un peu moins, alors il regarde, il va contrôler tout, ~~il va regarder les tablettes, dans le temps on avait des tablettes,~~ mais on a des nouveaux meubles, il rentre dans la pharmacie, il regarde si tout est en ordre, les médicaments qu'on a le droit et pas le droit, tout est sous clé, parce qu'il faut montrer que tout est sous clé, les produits aussi, il faut qu'ils ne soient pas avec les médicaments, séparés... il a regardé pas mal les choses dans les boîtes... il regarde un peu partout pour voir s'il y a pas des choses dangereux pour les enfants. Jusqu'à date, ça l'a bien été, mais au début, il y a une couple d'années, peut-être des petits ajustements... Mais avec les nouveaux meubles, tout est correct. (...) Souvent c'était les portes de la pharmacie qui devaient être fermées (...) mais vu qu'on change les meubles, ça va être différent. On n'a jamais eu des gros problèmes, c'est juste de ne pas laisser traîner des produits, des petites affaires de même, pas grand-chose (...).

L'éducatrice E2B a mentionné que les inspections sont nécessaires et qu'elle voudrait qu'elles soient moins espacées dans le temps : « c'est nécessaire, mais plus souvent, je pense. Plus souvent, parce que si tu as une inspection, il faut qu'il le continue ». L'éducatrice E2C mentionne la même chose, mais admet que les inspections sont très rigoureuses et que, parfois, il devient difficile de s'aligner avec les demandes ministérielles, surtout lorsque les

éducatrices sont obligées de gérer plusieurs situations en même temps. Selon elle, les inspections :

(...) sont très rigoureuses... (indistinct) Dans mon local, c'est arrivé deux fois. C'est ça, quand tu travailles avec les enfants, il y a des fois que... on a la tendance à faire du multitâche. Dans mon cas, il y a quelqu'un qui est malade et je dis, ah, je dois donner un médicament, je le donne, mais je l'ai pas fermé. J'ai laissé tout simplement, ça m'est arrivé, mais pas au niveau des enfants, c'est en haut. Non, c'est pas correct. Mais je suppose que ça fait partie de son rôle... Mais en général, ça va. (...) Je trouve que c'est nécessaire. C'est dans ce sens.

Finalement, l'éducatrice E2A a affirmé qu'il y a parfois un manque de constance et de cohérence lors des inspections grâce à l'évolution des règles ou aux comportements des inspecteurs. En effet :

(...) il y a eu plusieurs inspections, d'inspecteurs différents, la seule chose que moi j'ai trouvée, c'est que des fois, certains inspecteurs venaient, certaines choses étaient correctes, puis (...) tout d'un coup, il y avait une autre qui venait pis là, c'était plus correct. C'est comme, je sais pas, l'aménagement de la cour d'extérieur, je pense juste à ça... il y a eu pendant plein d'années des inspecteurs qui venaient pis tout était toujours correct, on avait droit aux ballons-poires, pis tout d'un coup, on n'avait plus le droit. Je ne sais pas si les règles étaient changées, ou parce que les autres inspecteurs avaient fermé les yeux sur ça et l'autre ça le dérangeait plus, c'est plus ça que j'ai noté. Mais moi, personnellement, j'ai jamais eu affaire avec un inspecteur, c'est plus la directrice ici qui fait affaire avec tout ce qui est bureaucratique que nous, les éducateurs.

Nous observons que les éducatrices étaient convaincues du bien-fondé des inspections. Toutes nos interviewées des CPE étaient en accord avec le fait que cet aspect de la Loi est un élément positif et elles ont même suggéré que la fréquence des inspections devrait être augmentée. Par ailleurs, certaines interviewées croient que les inspections contribuent à la réalisation de la triple mission des CPE, puisque ces visites sont rigoureuses et plusieurs aspects sont contrôlés comme, par exemple, la nourriture, le programme éducatif, la propreté de lieux, le nombre d'enfants et d'éducatrices présents, etc.

Néanmoins, les interviewées affirment qu'il est parfois difficile de s'ajuster à toutes les exigences, car les CPE constituent un milieu qui est dynamique et qui requiert beaucoup d'attention, de patience et d'énergie de la part du personnel. De plus, comme l'éducatrice E2A a mentionné, il y a parfois un manque de constance et de cohérence de la part des inspecteurs. La rigueur des inspections dépend aussi du facteur humain. Nous ne pouvons donc pas dire que les exigences concernant les inspections sont perçues comme un signe de bureaucratisation. Même, on attribue la bureaucratisation au style de travail de chaque inspecteur.

Par ailleurs, mentionnons que selon la représentante du MFA, le ministère a ajouté plusieurs inspecteurs pour permettre une plus grande fréquence de visites :

nous avons eu dernièrement euh... ajouté une quarantaine d'inspecteurs, parce que jusqu'à très récemment, notre direction d'inspection était très petit, n'était pas capable de faire les vérifications dans tout le Québec et il y a une volonté au Ministère d'améliorer. Je crois qu'il y a à peu près 48 maintenant. (...) En fait, il y a avait très peu de surveillance. Entre les renouvellements, très très peu de surveillance et euh, nous jugeons qu'il y a lieu d'améliorer ça.

Nous croyons donc que la fréquence des visites par les inspecteurs dans les CPE augmentera probablement, tout comme nos interviewées ont dit le souhaiter. Finalement, la représentante du MFA affirme que la Loi prévoit en effet des mesures de contrôles, mais il est rare que le MFA mette en œuvre celles-ci : « c'est possible, dans notre Loi, aussi d'avoir une administration provisoire. (...) C'est très rare, par exemple, c'est très très rare. C'est lorsqu'il y a un CA qui ne fait pas son travail, qu'il y a des abus, que si le CPE est mal géré, mais c'est très rare que ça arrive ».

3.1.5 Le ratio éducateur / enfants

En installation, un CPE ne peut pas recevoir plus de 80 enfants âgés entre 0 et 5 ans (Arrondissement.com, 2011). Les éducateurs(trices) sont soumis à un strict ratio :

- 1) un membre pour 5 enfants ou moins, âgés de moins de 18 mois, présents;
- 2) un membre pour 8 enfants ou moins, âgés de 18 mois à moins de 4 ans, présents;
- 3) un membre pour 10 enfants ou moins, âgés de 4 ans à moins de 5 ans au 30 septembre, présents;
- 4) un membre pour 20 enfants ou moins, âgés de 5 ans et plus au 30 septembre, présents. (Gouvernement du Québec, 2012b)

Nous avons demandé aux interviewées de nous fournir leurs perceptions sur le ratio éducateur-enfant imposé par le MFA. La directrice D1 a affirmé que les ratios, pour les capacités de son CPE, sont corrects puisque les locaux sont petits et que son CPE accueille moins d'enfants que le ratio prévu:

je pense que c'est bien, 5 poupons pour une éducatrice, pis 10 quatre ans, mais nous ça, on n'a pas les ratios, tous les locaux sont petits. (...) Dans le groupe de 2 ans, on a 7 pour l'instant, je ne dirais pas qu'il n'arrivera pas une année qu'il en aura 8, pour l'instant c'est 7. La pouponnière c'est cinq et dans les groupes de 4 ans, ils sont 9 ou bien 10.

Cependant, la directrice D2 mentionne que les ratios ne sont pas convenables pour les besoins de son CPE. Néanmoins, cette exigence ne lui cause pas de problèmes, car, une fois que le personnel requis est sur les lieux, elle peut déléguer des éducatrices où il y a un manque :

(...) tu vois, le ratio (...) c'est global. On s'entend, je pourrais mettre une éducatrice pour 5 enfants dans les 18 mois et je pourrais mettre d'autres dans les 4 ans, c'est correct, parce que c'est l'enfant du CPE. T'a tant d'éducatrices, tu as tant d'enfants et ton ratio est respecté, t'es correct. Tu comprends, mais je pourrais aménager ça différemment. C'est correct aussi, tu sais? Fait que pour

moi, on y va avec nos groupes, je pense que c'est correct. C'est sûr que les quatre ans, je n'irais pas plus que 8.

Même si ce n'est pas permis officiellement par le règlement, la directrice D2 soutient que les éducatrices peuvent être placées dans certains groupes selon les besoins pour mieux prendre soin des enfants, nonobstant les ratios.

Pour ce qui est des éducatrices, les opinions sont mitigées. Selon nos interviewées, plusieurs facteurs sont à considérer pour déterminer le nombre adéquat d'éducatrices pour le nombre d'enfants de chaque groupe d'âge. Des facteurs à considérer seraient, par exemple, l'espace disponible dans les salles, la possibilité d'accueillir un enfant autiste ou handicapé au CPE, les comportements inadéquats de certains enfants, etc.

L'éducatrice E1A, qui s'occupe des enfants âgés de 2 ans et demi à 3 ans et demi, a partagé cette opinion : « moi, je trouve que (...) ça dépend. Moi j'ai un groupe de huit, bon ben, huit, au début de l'année on capote, mais je pense que ça dépend des locaux aussi, ça dépend d'un tas de choses, est-ce que huit c'est trop euh... parfois non, si ça l'a été bien (...) ». L'éducatrice E2A nous a affirmé que les ratios sont respectés, mais parfois, ils peuvent être élevés pour les enfants qui sont un peu plus énergiques :

ça, c'est respecté. Nous, à la pouponnière, on n'a pas à se plaindre, c'est un éducateur pour 5 enfants. Je trouve qu'à 18 mois, ça peut être beaucoup là, 7, parce qu'ils sont quand même petits et ça bouge beaucoup. À 18 mois, je descendrais peut-être de 1.

L'éducatrice E2B mentionne que, selon elle, les ratios sont bien établis; cependant, quand il y a un cas spécial, par exemple un enfant autiste, les ratios ne sont pas adéquats pour octroyer les soins que cet enfant mérite, même en recevant de l'aide d'un employé spécialisé :

(...) le ratio c'est correct (...) moi j'ai 7, je suis correct avec 7. Mais, des fois, quand il y a des enfants spéciaux, je pense que cela aurait pu mieux être. (...) Parce que quand tu en as 7, tu peux pas l'intégrer, hein, quand il a un handicap,

tu peux pas l'intégrer de la manière qu'il mérite. J'ai eu des cas comme ça. J'ai eu un enfant dans les 5 ans qui était autiste. Mais, lui, il avait son éducatrice qui venait dans la période de la sieste pour s'occuper de lui. Tu sais, il n'avait pas une personne comme toute la journée comme ils le font à l'école pour faire ses activités (...). Ça, on appelle ça l'intégration, mais en fin de compte, lui, il manque, pis je peux pas couper l'horaire des enfants non plus. Tu sais, ça l'a deux côtés.

L'éducatrice E2C n'était pas d'accord avec les ratios. Selon elle, un ratio d'enfants moins élevé pourrait grandement améliorer la qualité des services:

quand je travaillais avec les bébés, 5 enfants pour une éducatrice, c'est trop. (...). C'est certain qu'on doit parler avec les petits, mais c'est plus au niveau de les prendre, de les consoler, c'est... une seule personne pour 4 enfants, c'est trop. Trois pour un, ça peut aller, c'est idéal. Tu sais, surtout s'ils sont petits. 18 mois, par exemple, 5 pour 1, c'est excellent. C'est le temps où ils ne se trainent pas encore (...). 8 enfants ou 7 enfants pour un... comme à ce moment, j'ai des plus grands... c'est quoi, 12 il me semble? Moi je trouve que c'est beaucoup. Moi, à ce moment, j'ai 8, le moment que j'ai 6, je suis très contente.

Les parents interviewés jugent que les ratios sont bien établis, mais c'est surtout le travail du personnel des CPE qui rend possible l'accomplissement des trois missions des CPE envers les enfants, comme le parent P1A a mentionné : « (...) pour ce qui est du ratio enfant – éducatrices, je vois dans les classes, ils ont quand même... c'est des bonnes équipes et ils sont capables de bien travailler avec les ratios ». Par ailleurs, le parent P1A a ajouté que, quand son enfant était entré à la pouponnière, il recevait tous les soins dont il avait besoin avec le ratio normal : « (...) quand je suis venue les voir, ils sont peu d'enfants à la pouponnière, pis ils ont vraiment le temps de bercer, de câliner, de donner de l'affection, c'était pas ça que je m'imaginai pour un CPE ». Finalement, le même parent nous a mentionné que même avec ces ratios, un suivi est réalisé auprès des enfants :

(...) ils ont toujours un agenda, parce que c'est indiqué comment il a passé sa journée, s'il a eu des conséquences. Quand mon conjoint (...) va le chercher, ben, ils vont leur dire : « bien, aujourd'hui il a eu une belle journée, mais il a eu une conséquence, parce qu'il a poussé un ami », ou il a crié. Fait qu'on est au courant de ce qui se passe. C'est le fun, surtout quand l'enfant commence l'école et on sait plus du tout ce qui se passe.

Le parent P2A était généralement satisfait des ratios. Néanmoins, les ratios sont un peu trop élevés pour les plus jeunes, selon le même parent:

(...) c'est sûr que je trouve que c'est beaucoup d'enfants pour une éducatrice, mais je sais que le ratio est bon selon la Loi. C'est sûr que moi, deux enfants, j'en ai ben en masse. Je sais qu'ils ont des cours, des formations pour ça, pis ils sont habitués à ça. Fait que, je vois les éducatrices aller, pis ça a pas l'air d'être trop. Peut-être dans les poupons - 2 ans, je mettrais plus de monde, mais pour les plus vieux, les éducatrices que j'ai là, ça va super bien. (...) Oui, c'est ça. Je trouve que c'est bien, que ça pourrait être mieux, peut-être que oui, mais simplement dans notre CPE, il y a beaucoup de personnes remplaçantes pendant les pauses, fait qu'il y a beaucoup de personnel à la garderie comparé à ce que j'ai vu ailleurs.

En bref, même si toutes les répondantes ne sont pas nécessairement en accord, nous observons que le nombre d'éducatrices est considéré comme étant un facteur très important pour assurer un bon service. Selon Bigras *et al.* (2012, p. 384), restreindre la taille du groupe dans les services de garde à la petite enfance est d'une très grande importance :

(...) toutes les dimensions du développement pointent dans le sens d'un **rapport adulte-enfants** plus faible et d'une **taille de groupe** plus restreinte pour permettre à l'éducatrice d'établir des relations plus personnalisées avec les enfants et ainsi leur procurer des stimulations appropriées à leurs besoins en constante évolution pendant la petite enfance. En outre, un rapport adulte-enfant plus faible permet l'observation et la planification des lieux, activités, et des interventions qui favorisent la création d'une relations significative (attachement) et préviennent l'apparition de difficultés comportementales chez les enfants. La présence d'un moins grand nombre dans le groupe sous la responsabilité d'une seule éducatrice permet aussi de planifier et de mettre en place plus régulièrement dans la journée des occasions d'échange et d'étayage avec chacun des enfants, ce qui soutient leurs acquis cognitifs et langagiers, tout en permettant aux éducatrices de dégager du temps pour participer aux activités motrices avec ces derniers, les incitant ainsi à demeurer plus actifs.

Selon notre étude, ces propos sont confirmés, car nos répondantes affirment que les exigences concernant le ratio éducateur-enfants ont un impact sur l'accomplissement de la triple mission : le ratio d'enfants par éducateur permet de veiller au bien-être, à la santé et à la sécurité des enfants, tout en offrant un milieu qui stimule le développement et qui favorise la

prévention de difficultés d'apprentissage, de comportement ou d'insertion sociale. Effectivement, certaines interviewées affirment que si les ratios étaient plus élevés, les enfants ne recevraient pas les soins et l'attention qu'ils méritent pour bien se développer. De plus, elles ont mentionné que ces règles peuvent réduire l'arbitraire, par exemple, de déléguer trop d'enfants à la surveillance d'une seule éducatrice.

Cependant, plusieurs de nos répondantes ont affirmé que, pour certains groupes d'âge, notamment les plus petits, les ratios n'étaient pas adéquats. Nos résultats suggèrent alors que la règle devrait être revue. Selon les interviewées, une souplesse devrait être accordée au niveau des ratios éducateurs et enfants selon le groupe d'âge et qu'une attention particulière devrait être portée vers les enfants avec des besoins particuliers. Ainsi, nous percevons que la rigidité concernant les exigences sur le ratio éducateur-enfant peut, dans des cas exceptionnels, avoir un effet négatif sur l'accomplissement de la triple mission des CPE.

Pour ce qui est du MFA, la représentante assure qu'aucun changement n'est prévu pour les ratios. Néanmoins, elle affirme que les ratios sont nécessaires pour assurer une certaine qualité des services : « non, on a pas de changement prévu pour les ratios, euh, pour le ratio de personnel qualifié non plus, on va exiger deux membres du personnel de garde sur trois sont qualifiés. (...) Mais c'est... dans le but d'assurer un certain niveau de qualité qu'on met en place ».

3.1.6 Compétences des éducateurs

Pour cette section, nous avons demandé aux interviewées de se prononcer sur leurs perceptions concernant les compétences des éducateurs, puisque le MFA exige un certain niveau de compétence pour travailler avec les enfants. La directrice D2 mentionne que cette exigence est importante, puisqu'elle permet de garantir que des services de bonne qualité soient offerts aux enfants. Selon elle, le personnel bénéficie aussi de cette exigence :

(...) c'est bon parce que dans le fond, je pense que les filles veulent être reconnues, pis parce que c'est un milieu de filles aussi, mais je pense que les filles veulent être reconnues à titre de gardienne, des professionnelles, elles veulent être payées en conséquence. Donc, de tout, je pense que oui tu dois être compétent et se former pour être « reconnue », en guillemets.

L'éducatrice E1A a aussi mentionné que les exigences du MFA sont bien établies et qu'elles sont nécessaires en ce qui concerne les compétences des éducatrices. Cependant, elle affirme que même avec une formation, il est parfois difficile de déterminer comment chaque individu va réagir en pratique. Elle a mentionné que c'est plutôt l'expérience de l'éducatrice que lui permet d'accomplir la triple mission des CPE envers les enfants :

ça dépend, il y a des bases, il y en a qui ont des études plus hautes que moi, mais du moment que tu es bien dans ton milieu, que tu sais ce que tu fais, pis tu as un bon contrôle, papier ou pas papier, moi ça me dérange pas. Si t'as étudié, est-ce que ça veut dire que t'es meilleure, tu sais, parfois les gens sont bons sur le terrain pas de diplôme non plus, (...) les filles qui ont de l'expérience pis pas de diplôme, ça fonctionne bien aussi. Moi je trouve que ça ne dérange pas. (...) Ça dépend, si tu aimes ton milieu, tu aimes les enfants, il n'y a pas de problèmes, mais il faut que tu sois bonne. Tu sais, on a des petites jeunes qui viennent parfois qui sont en formation, on les voit tout de suite arriver, (...) tu fais partie du milieu ou tu ne fais pas partie du milieu. Dès le début, parce que j'ai vu des filles venir ici pour des remplacements, pis si elle n'est pas portée pour les enfants, moi j'ai un doute là-dessus. L'enfant il vient, il est curieux, il va poser des questions et elle le repousse de la main. Non, il y a quelque chose là-dedans. Il y a des filles qui ont étudié, pis ça faisait pas l'affaire non plus, alors, euh, tu sais, papier ou pas papier, c'est notre instinct qui est là (...).

À l'opposé, l'éducatrice E2A était convaincue que pour travailler avec des enfants, il faut au moins avoir une attestation ou un diplôme d'études collégiales (DEC) :

moi, je trouve qu'ils devraient demander (...) soit l'attestation ou le DEC pour travailler avec des enfants, au minimum, oui. (...) Mais, c'est pas tout le monde qui l'a. Ça devrait être exigé (...). Toute personne qui travaille avec les enfants devrait être formée pour travailler avec eux, parce que ça fait pas la même éducatrice. On ne peut pas percevoir les choses de la même façon quand on a étudié pis quand on a pas étudié. C'est plus comme les besoins de base. Quand t'es pas formée, tu vas voir... mais tu ne vas pas comprendre le côté psychologique de l'enfant et les conséquences, la logique et comment faire certaines interventions auprès des enfants, c'est ça.

L'éducatrice E2B a mentionné être d'accord avec l'idée de la formation des éducateurs, mais elle apprécierait avoir une formation continue pour renouveler ses connaissances : « (...) le personnel qui est déjà ancien, il est pas dans la nouveauté, tu sais, il faut toujours se renouveler. C'est comme dans toutes les carrières, comme en informatique. C'est ça que je trouve... qu'il faudrait mettre plus de programmes ». L'éducatrice E2C partage cette opinion et mentionne que :

(...) même si je trouve une attestation, je pense qu'ils devraient demander un peu plus. Même si j'ai une attestation ... si le Ministère me dit : tu devrais continuer, prends ces cours, je les suivrais tous. Et mon attestation, je l'ai fait quoi? 17 ans que je l'ai? J'aimerais que le gouvernement réfléchisse et qu'ils mettent des nouvelles affaires. Moi, j'aimerais ça, ça fait longtemps, j'aimerais rencontrer des nouvelles personnes, mais ça fonctionne pas (...). J'ai reçu ça il y a longtemps, peut-être je pourrais refaire ça. Je sais que les autres filles ne seront pas contentes, mais ça, c'est juste moi.

Selon nos interviewées, l'exigence d'avoir un certain niveau de compétences de la part des éducatrices est nécessaire pour assurer la triple mission des CPE. Ces exigences, selon nos répondantes, ne sont pas considérées comme un excès de bureaucratie : elles permettent de mieux contrôler les activités du CPE grâce à la présence d'un personnel compétent et bien préparé. Par ailleurs, ces normes contribuent à créer un environnement sécuritaire, tout en veillant à la santé et au bien-être des enfants. De plus, les enfants peuvent se développer grâce à un milieu de vie stimulant et bien encadré. Nous pouvons donc affirmer que la triple mission dépend de ces normes et qu'elles ne sont pas vues comme bureaucratisées. Ajoutons que selon Bigras *et al.* (2012, p. 385) :

(...) la **formation initiale** et le **perfectionnement** du personnel éducateur apparaissent fondamentaux (...). En effet, les études pointent toutes vers les avantages d'une formation spécialisée dont les contenus et objectifs permettent au personnel de mieux comprendre le fonctionnement de toutes les composantes du développement de l'enfant, ainsi que les moyens à prendre dans le cadre de l'éducation à la petite enfance. (...) les politiques sociales récentes font que, désormais, on ne demande plus seulement au personnel éducateur de prendre soin des enfants et d'assurer leur sécurité. On requiert aussi maintenant qu'il stimule le développement des plus petits afin de prévenir l'apparition de difficultés subséquentes dans une optique d'égalité des chances. Être éducatrice

en [service de garde éducatif] ou responsable d'un [service de garde éducatif] en milieu familial n'est donc pas une profession instinctive dont les pratiques relèvent uniquement des croyances maternelles, puisque le personnel éducateur doit maîtriser du contenu sur le développement de l'enfant et le programme éducatif, accompagner l'apprentissage des enfants à l'aide de stratégies diverses, être outillé pour dépister des difficultés développementales et tenter d'y remédier, en adaptant ses interventions à chacun, intégrer des enfants ayant des besoins spéciaux, etc.

3.1.7 L'aménagement des installations

Nous avons demandé aux interviewées de nous donner leurs perceptions de l'aménagement des installations, selon ce qui est exigé par le MFA. De manière générale, les réponses des interviewées étaient mitigées sur les exigences du MFA concernant les installations. La directrice D1 a mentionné que plusieurs des exigences du MFA font partie du « gros bon sens » pour le fonctionnement d'un CPE, surtout en ce qui concerne les installations :

je dois t'avouer que, dans la vie quotidienne, comme moi, j'ai toujours travaillé dans les CPE, ça va de soi. Je ne m'inquiète pas de la température de ma bâtisse; si j'ai froid, c'est parce qu'il fait trop froid. C'est comme le gros bon sens. Puis les matelas et qu'il y a ait des jouets en quantité suffisante, mais c'est assez de base.

Par ailleurs, la directrice D2 affirme que le MFA ne cerne pas beaucoup d'exigences concernant l'aménagement des installations:

mais c'est plus grand que normalement on a besoin, entre guillemets. Euh, ils ne disent pas grand-chose sur l'aménagement en fin de compte, c'est juste la grandeur... il n'y a pas grande loi, là sur l'aménagement. À part des tapis, on parle d'hygiène, euh, nettoyage des jouets qu'on parle, de la sécurité, mais je me souviens pas, peut-être que je me trompe, je me souviens pas avoir vu beaucoup de lois et de règlements concernant la grandeur, pas de papiers... La seule chose que je regrette, c'est qu'ils ont enlevé tous les animaux. On n'a plus le droit à rien, même pas un poisson. Ça, je trouve ça dommage. (...) Mais le reste, tout ce

qui est de laver les jouets, euh, les séquences des jouets, le lavement des jouets. Tu sais, je pense pas qu'ils se sont basés sur les airs, je pense qu'ils se sont basés sur ce qui était nécessaire pour assurer aux enfants l'hygiène et tout. Je pense pas que c'est fait de même.

En bref, les deux directrices mentionnent qu'une fois que le CPE est aménagé, toutes ces exigences deviennent une partie du quotidien. Pour ce qui est des éducatrices, les avis sont plus ou moins rapprochés. L'éducatrice E1A a mentionné que les locaux sont fonctionnels :

Les locaux devraient être agrandis, pour l'instant, euh, très fonctionnel, on a pas mal d'issues de secours, euh, tout est là, c'est juste qu'il a y deux, trois petits locaux qui sont trop petits, mais on s'ajuste tout le temps, on est en train de rénover de droite à gauche, euh, alors il y a toujours de la nouveauté qui s'en vient, on te laisse choisir, on te demande qu'est-ce que tu voudrais avoir dans ton local, euh, on demande ton opinion (...).

Ensuite, l'éducatrice E2A a mentionné que son CPE était petit auparavant, mais il a été agrandi (selon la directrice de ce CPE, les superficies sont aujourd'hui plus grandes que le minimum requis) :

(...) je pense que ça dépend de la direction du CPE, ce qu'elle décide de faire, parce que nous je sais qu'on l'a transformé beaucoup le CPE, c'était pas comme ça au départ, c'était beaucoup plus petit, on avait moins de classes (...). C'est mieux maintenant. C'est beaucoup mieux, ça dépend vraiment de comment la directrice décide, pis le CA décide d'investir l'argent qu'il pense finalement. (...) C'est sûr que j'agrandirais les locaux, mais on peut pas... financièrement on ne peut plus, mais ça serait bien d'avoir des locaux plus grands. (...)

L'éducatrice E2B nous mentionne que les locaux sont assez grands : « ici, c'est bien, on est très confortables, les locaux sont très grands par rapport au ratio d'enfants qu'on a, on est correct. Mais je ne sais pas si ailleurs c'est comme ça ». L'éducatrice E2C partage l'opinion de l'éducatrice E2A et mentionne que : « la seule chose, c'est avec les grands aussi, mais j'ai pas travaillé avec les grands, mais je les vois, peut-être j'ai remplacé une ou deux fois, pour douze enfants, c'est trop petit. Mais les autres, non, ça va ». Pour ce qui est des parents, le parent P1A mentionne que :

(...) j'adore les installations ici, j'ai... ça m'a même attiré quand je suis venue rencontrer la première fois... euh... laisser le nom de mes enfants. Parce qu'ils ont une belle grande cour, colorée. L'été, il y a des structures gonflables, une petite place... comme une piscine, euh... c'est très bien. L'intérieur, il y a des locaux qui sont un peu petits mais, en général, c'est des belles couleurs, c'est bien, ils sont bien... ils ne sont pas assis un sur l'autre.

Le parent P1B mentionne cependant que les locaux n'ont pas les standards qu'ils devraient avoir : « le milieu est adéquat, par contre je trouve que les classes sont petites, ehm... j'trouve que c'est très petit là un peu, bon... ils ont quand même fait des rénovations dernièrement, mais est-ce que certains locaux, pas tous, mais ils sont très, très petits (...) ». Finalement, le parent P2A admet aussi que les locaux sont petits :

oui, je trouve que les locaux sont un peu petits pour la quantité d'enfants qu'ils ont à l'intérieur des locaux, mais non, c'est très bien aménagé, très bien structuré, les enfants ne se plaignent pas. C'est souvent notre œil d'adulte qui est trop critique. Oui, les enfants, ils se plaignent absolument pas.

En analysant les résultats obtenus, nous constatons que ~~peu d'interviewées sont au~~ courant des exigences spécifiques du MFA. Néanmoins, nous constatons que, selon les propos des interviewées, les exigences du Ministère à propos des installations n'ont pas de grand impact dans le travail quotidien des CPE que nous avons visités. La seule remarque négative face aux installations est que les locaux sont parfois petits, même s'ils correspondent aux normes du MFA ou lorsqu'ils vont au-delà des exigences minimales. De plus, comme la directrice D1 a mentionné, plusieurs de ces normes sont logiques : par exemple, l'obligation de maintenir la température de la pièce à un niveau adéquat.

En général, les normes ne sont pas perçues comme trop contraignantes. Selon plusieurs interviewées, ces normes sont nécessaires pour assurer un certain minimum, dans le but d'accomplir la mission des CPE. En effet, plusieurs des interviewées ont mentionné que l'aménagement des installations permet aux enfants de s'épanouir et veille à leur bien-être.

Pour ce qui est de la représentante du MFA, elle affirme que des petits changements sont prévus pour l'aménagement des installations. Selon nos observations, nous jugeons que

le MFA a l'intention de modifier certaines normes concernant l'espace des CPE, dans le but d'alléger certaines restrictions :

(...) des petits changements; (...) euh... il y a certains petits changements, par exemple, dans les locaux, euh, des CPE, il faut avoir des rangements pour la literie. Ce rangement-là est prévu pour que la literie ne se touche jamais. Donc, il faut que ça soit euh, séparé et ça prend beaucoup de place dans les locaux, ça enlève de la place pour les enfants pour jouer, ça coûte cher aussi, parce qu'il faut que l'installation soit plus grande pour respecter les minimums d'espace... vous comprenez? Donc, je sais que ça, c'est une des propositions, ce serait de prévoir que la literie soit toujours de ne pas toucher pour des raisons d'hygiène, mais d'avoir une certaine souplesse pour ne pas avoir besoin de rangement fermé, qui occupe la moitié de la salle. Ça, c'est un exemple.

3.1.8 Le matériel dans les lieux : épanouissement et sécurité

Nous avons demandé aux éducatrices et aux parents leurs impressions sur le matériel des CPE. Pour la majorité des entrevues, les réponses obtenues étaient positives. L'éducatrice E1A a mentionné que la distribution du matériel dans les installations avait un but précis. « (...) c'est de donner plus d'autonomie à l'enfant d'aller chercher ses affaires, de les ranger ou d'avoir tout en hauteur, euh, ils ont tout à leur portée, pis tu te débrouilles, tu vas aller le chercher, pis tu sais, c'est la débrouillardise (...) ». Par ailleurs, elle mentionne que l'épanouissement des enfants ne dépend pas toujours de la quantité :

(...) parfois même avec peu de choses, on peut faire beaucoup de choses. Trop de matériel, c'est pas assez de matériel, mais parfois il faut faire des choses simples. Pas juste du matériel qu'on peut acheter pis faire... euh, un petit bout de papier pis la nature, on peut faire euh, des affaires de mêmes. Avec rien, on fait tout.

L'éducatrice E2B assure que les jouets et le matériel assurent l'épanouissement des enfants ainsi que leur sécurité: « (...) on a quand même des jeux pour les enfants, par rapport à l'âge, des matériels aussi pour toute motricité (...). Oui, on a beaucoup de matériel. (...) Si

le matériel est brisé, c'est sûr qu'il faut qu'on le jette, s'il est cassé un petit peu, parce que l'enfant il peut se faire mal ». L'éducatrice E2C affirme que les installations du CPE sont bien équipées pour assurer la sécurité et l'épanouissement des enfants :

dehors, on a les modules pour les enfants, on a beaucoup de place par rapport aux autres garderies (...) et les tapis, ils ont été amortis. En bas, on a un sous-sol. Pendant le temps de l'hiver, ou des pluies qu'on peut pas sortir dehors, ben on va les passer là. (...) On s'en va en bas, on a une rampe pour descendre, mais moi j'ai mon groupe de 3 ans et demi, donc ils sont capables de descendre. Si on doit sortir d'urgence, il y a des portes en bas de l'escalier pour aller à l'extérieur.

L'éducatrice E2D mentionne que le matériel fournit aux enfants dépend de leur âge, afin que tout soit conforme aux standards de sécurité et pour assurer leur développement :

(...) on leur donne accès à du matériel, dépendamment de leur âge et qu'est-ce qui est désigné pour chaque groupe d'âge. Les ciseaux, par exemple, pour les plus vieux, ou de la colle, ou il y a des jeux qu'ils peuvent se servir, pis des autos, des habillements des poupées, tu sais, quelque chose à travailler là en jouant... pour leur motricité, ils habillent leurs Barbies, c'est pas évident des fois pour eux et ça c'est une bonne façon pour eux de... tout en jouant.

Pour ce qui est des parents, ils sont satisfaits du matériel des CPE. Le parent P1A a mentionné que :

(...) ils ont tous les jouets qu'on retrouve à la maison, des casse-têtes, pour les petites filles, des châteaux, des Barbies, pour les petits garçons ils ont des autos, des dinosaures, des Legos, ils ont tout, au niveau, ils ont le matériel artistique nécessaire, ils font de beaux bricolages. (...) Puis là, ils ont refait plusieurs locaux, les armoires et tout ça et puis c'était conçu en fonction que ça soit sécuritaire et à l'usage. Il y a certaines choses qu'ils ont remarqué que ça serait peut-être moins sécuritaire, fait qu'ils vont demander des changements. Pour l'instant, les enfants peuvent pas s'approcher. Fait que c'est oui, j'ai aucune inquiétude au niveau de la sécurité.

Le parent P1B mentionne qu'au niveau de la sécurité, tout est bien. Elle affirme que les locaux assurent la sécurité des enfants : « en tant que tel, les installations, c'est sécuritaire

(...) en général, ça va, les cours sont bien clôturées, les jeux sont de leurs âges donc appropriés, donc j'y pense que ça semble sécuritaire, oui ».

Finalement, le parent P2A mentionne qu'elle est satisfaite de la sécurité des lieux et que, si jamais il y a des doutes sur la sécurité des lieux, il est toujours possible de mener des tests pour vérifier si les doutes sont justifiés :

maintenant, je vous dirais que oui, parce que j'ai eu des doutes l'an passé et j'en ai parlé à la directrice et on a fait faire des tests, donc je sais très bien que les éducatrices et la directrice font tout pour que ça soit adéquat, en étant dans le CA, j'ai accès à ces informations là. Donc, euh, je sais que toute la structure, le bâtiment, tout ça, c'est propre, c'est bien aménagé, il n'y a pas de fissures, parce qu'on a fait les tests à ma demande. (...) Il y a eu des dégâts d'eau à l'intérieur de la garderie, donc ont a fait faire des tests de toiture, pis là on a fait faire des tests de moisissure, parce que moi j'ai un enfant asthmatique qui est très... donc j'ai demandé qu'il y a des tests de moisissure et des tests d'air qui soient faits. Donc, je sais c'est quoi.

En bref, nous voyons que les exigences du MFA en matière de sécurité et épanouissement touchent plusieurs domaines : jouets, installations, personnel, etc. Toutes ces exigences, retrouvées dans les règles, sont considérées nécessaires et n'entravent pas le travail des CPE, d'après ce que les interviewées affirment. Ainsi, nous pouvons déduire que les exigences du MFA, d'après les affirmations de nos interviewées, sont indispensables pour accomplir la triple mission des CPE, surtout en ce qui concerne la première mission (la sécurité des enfants) et la deuxième mission (l'épanouissement des enfants).

3.1.9 La propreté du matériel

La dernière norme qui a été soumise à l'appréciation des interviewées correspond à la norme de la propreté des lieux. Nous voulions savoir quel était l'impact des exigences du MFA de nettoyer les locaux sur une base régulière. Selon la directrice D1, le nettoyage des locaux est un besoin logique :

(...) le minimum, les enfants, ça salit tellement, qu'on ne questionne pas. On a quelqu'un qui fait l'entretien. On le voit. On a un lave-vaisselle commercial où on lave les jouets. Quand les enfants coulent tous du nez, qu'ils sont malades, c'est pas mieux, on le sait, il y a juste une chose à faire, comme les mesures d'hygiène. À un moment donné, tu vis en groupe, si tu ne mets pas de règles de vie, on en a partout. C'est comme sur les routes. Même si on disait à toi qu'il faut que tu laves ton lit au minimum dans une année, c'est à peu près ça que le Ministère il fait. Il va pas dire va le laver mercredi, mais il dit qu'il faut qu'il soit lavé. Chaque éducatrice fait l'entretien de son local, pis on a la femme d'entretien qui vient faire toutes les toilettes à toutes les fins de jour / semaine. Pis s'il y a des cas de « gastro », on a des petites lingettes désinfectantes là pour les utiliser pour désinfecter.

La directrice D2 affirme la même chose et soutient que les exigences ministérielles ne sont pas trop inconfortables. Selon elle, son CPE fait plus que l'exigé pour assurer un environnement sécuritaire pour le développement physique et mental des enfants :

(...) nous, on lave plus que qu'est-ce qu'ils demandent, parce que dépendamment, comme à la pouponnière, c'est une fois par jour, nous autres c'est deux fois par jour. Parce qu'on enlève les jouets le matin puisqu'ils sont toujours dans la bouche. On enlève le matin, on en ressort des bacs nouveaux, on les lave pis on fait une rotation comme ça. Pis comme dans les 18 mois, c'est une fois par semaine, mais on va laver plus souvent. Tu sais, comme ça dépend toujours, là. Comme équipement, on a comme une machine qui lave les jouets beaucoup plus facilement maintenant.

Pour ce qui est des éducatrices, elles affirment que non seulement une personne spécialement engagée vient faire le ménage une fois par jour hors de la présence des enfants, mais, en plus, elles nettoient quotidiennement l'environnement des enfants dans le CPE. L'éducatrice E1A mentionne que :

on a un concierge qui vient faire le ménage. Nous autres, moi je nettoie mon local. Le soir c'est balayé, euh, mon lavabo est lavé, les brosses à dents sont rincées après le dîner, euh, tout est propre, les mains sont lavées, euh, s'il y a quelque chose qui n'est pas propre, on le dit à notre patronne et elle y remède, tu sais, on a des planchers plus ou moins « botchés », on lui dit, pis le lendemain le gars les lave. Donc, rien ne traîne, on essaye d'en faire le plus possible, de vider nos poubelles, de laver le lavabo, les tablettes. Les tablettes, une fois par semaine, elles sont lavées, les jouets aussi, on a des journées pédagogiques, soit tu fais ton (*indistinct*) ou tu nettoies les jouets (...). Le concierge, il vient à tous

les jours, tous les soirs ou tous les matins, avant que la garderie ne commence, il vient faire son travail, donc il ramasse tout, il donne un coup de balai, il lave le plancher, lave les salles de bains, pis voilà, il ramasse les vidanges, pis il les met dehors.

L'éducatrice E2A affirme que son espace dans le CPE est très propre et qu'à n'importe quel moment de la journée, les jouets sont lavés pour assurer la sécurité des enfants :

(...) à la pouponnière, je trouve ça très très propre, Oui, je pense que c'est assez propre, oui. Toutes les jours, à la garderie, les enfants qui utilisent les jouets, nous on les met au lavage tout de suite, on a une machine pour laver les jouets industrielle, on met ça dans des grands « racks », c'est pas long le lavage, ça désinfecte, ça nettoie, nous autres, les poupons, c'est à tous les jours. On leur donne certains jouets, on ne leur donne pas tous les jouets à la pouponnière, on a des bacs qu'on fait sortir et qui vont au lavage.

Pour la propreté des lieux, les deux CPE ont à peu près le même mode de fonctionnement : les locaux sont nettoyés par une aide-externe, mais le nettoyage quotidien se fait au fur et à mesure par le personnel.

Finalement, les parents soutiennent que leurs CPE respectifs sont très propres et que le ménage est fait sur une base régulière. Néanmoins, nonobstant les efforts du CPE, parfois, certaines odeurs non-désirées sont présentes. Le parent P1A a mentionné que : « (...) c'est très bien, c'est propre. C'est sûr que des fois ça sent le caca, mais c'est ce que font les enfants (...) sinon c'est très propre. La cuisine, c'est le lieu où est-ce qu'ils font de la nourriture, c'est très propre. Je sais ce qui sort de la cuisine est bien ». Le parent P1B nous mentionne que : « c'est propre en général, mais il reste que... il y a peut-être améliorations au niveau du ménage fait par un intérim de concierge externe, ça c'est pas très bon, ça sent, ça sent pas bon en rentrant le matin le lundi et tout ». Finalement, le parent P2A affirme que le personnel du CPE nettoie le matériel et ses installations régulièrement, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur :

c'est toujours très propre, je sais que le concierge passe à toutes les semaines, parce que je le croise et puis je signe les chèques de paye aussi. C'est jamais des vieux dégâts, j'ai jamais vu des planchers sales ou des murs sales ou des poils de poussière dans la garderie. C'est très très propre et on a les machines faites

exprès pour laver tous les jouets, donc je sais que la machine est toujours en rotation et les jouets sont lavés régulièrement. L'extérieur, c'est la même chose, les jouets, le sable, tout est nettoyé tout le temps. Oui, l'extérieur du bâtiment, comme tu sais, je prends les jouets extérieurs, je sais qu'à chaque printemps, le sable est lavé... laver du sable, je savais même pas que ça existait, mais bon le sable est lavé, le tapis, parce que c'est pas du gazon, parce que c'est une sorte de tapis à l'extérieur. Ça c'est nettoyé, tu sais, je sais que tout est très très propre.

Selon les entrevues, les normes d'hygiène exigées par le MFA sont minimales. Les interviewées affirment que les enfants sont des êtres qui ont besoin d'un espace propre et qu'ils ont une tendance à salir l'environnement avec lequel ils entrent en contact. Cet environnement propre est, selon une de nos interviewées, une condition essentielle pour que l'enfant s'épanouisse sainement, ainsi accomplissant la triple mission des CPE. Un nettoyage par jour hors de la présence des enfants semble même être peu. Dans les CPE, tous contribuent en tout temps à la propreté des lieux. Nous ne pouvons donc pas affirmer, selon les déclarations des répondantes, que les normes sont trop contraignantes. Elles limitent, selon nos interviewées, les caprices et les abus, par exemple, un CPE qui ne nettoierait ses locaux qu'une fois par semaine. Pour ce qui est de la répondante du MFA, elle affirme qu'aucun changement n'est prévu aux exigences concernant la propreté du matériel dans les lieux.

3.2 Thèmes généraux

La seconde section de notre analyse concerne les perceptions des interviewées sur des thèmes généraux. Outre les exigences déjà mentionnées, nous voulions savoir comment les répondantes percevaient, de manière générale, la relation des CPE avec le MFA. Nous avons questionné les interviewées sur les aspects positifs et négatifs de l'encadrement du MFA et, finalement, quels changements elles apporteraient aux exigences ministérielles.

3.2.1 Impressions générales sur la relation CPE / MFA

La directrice D1 mentionne que sa relation avec le MFA est bonne, mais elle affirme aussi qu'elle a l'impression qu'il y a quelques années, celle-ci était meilleure :

(...) en fait, euh, il y a quelques années le ministère était quand même assez impliqué, euh, je ne dirais pas dans la gestion, mais ehm, quand on avait le milieu familial et tout ça, ehm... ou ça dépend peut-être aussi de la personne qui on a comme personne ressource, notre agent de liaison. Ehm, moi personnellement, celle qu'on a en ce moment, je ne l'ai jamais rencontrée, je lui ai parlé quand je l'ai appelé, mais ehm, non, on a ehm.. c'est plus formel dans les demandes de permis qui sont renouvelables aux 5 ans, où là on va voir apparaître l'inspecteur pour faire une visite ou si on veut changer quelque chose, ehm augmenter le nombre de places ou faire des rénovations majeures ou des choses qui pourraient toucher spécifiquement au règlement, où là on se doit de discuter directement au Ministère. Sinon dans la gestion quotidienne, à part qu'on reçoit à chaque mois un chèque de subvention ou deux, pis qu'on renvoie une fois par année nos états financiers, tu sais, quand t'as pas de problèmes, si t'as pas de parent qui fait une plainte, si le CPE fonctionne puis que la gestion... (...) est saine, le Ministère est, je pense qu'il est occupé, on les voit pas, on n'en entend pas parler non plus.

Ainsi, selon les affirmations de cette directrice, le MFA est un acteur absent dans les opérations quotidiennes du CPE. La directrice D2 soutient les mêmes propos et ajoute:

tu sais, maintenant, j'ai un agent qui s'occupe des CPE, je l'ai jamais rencontré. Pis là, il a été changé dernièrement, pis les deux autres d'avant, je les ai jamais rencontrés non plus. On se contacte plus si on a des problèmes pour se protéger, mais à part ça... avant, peut-être on avait beaucoup plus d'amour aussi. Fait qu'avant, c'était plus comme facile : t'avais un agent qui voulait te rencontrer une fois l'occasion, fait que deux fois par année... Maintenant tu reçois une lettre comme : ton nouvel agent, c'est lui. C'est plus pareil. Tu comprends, maintenant, avec les regroupements, c'est différent. Là on va aller chercher notre aide par les regroupements. Fait que, le Ministère est là pour mettre ses lois, mais pour aider, c'est pas là que je vais aller chercher mon aide. Parce que j'en connais plus que d'autres. Tu comprends? Maintenant, les personnes changent tellement, ils sont transférés à tel poste ou tel poste, mais ils n'ont plus les connaissances. Fait que pour moi, non ça marche pas. (...) Dernièrement, je ne suis pas capable de rejoindre la personne dont j'ai besoin. Maintenant, je te parle! Avant, c'était plus facile, on pouvait avoir des renseignements, mais ça change tellement les postes partout, ils ne peuvent pas nous donner les

informations qu'on a besoin. Tu comprends, maintenant, depuis le temps que je suis ici, je les connais plus.

Néanmoins, la directrice D2 soutient que plusieurs ressources sont disponibles pour faciliter le contact avec le MFA, surtout les regroupements, qui sont des réseaux d'entreprises d'économie sociale regroupant des CPE, bureaux coordonnateurs, etc. :

(...) c'est sûr que maintenant, avec le Ministère, on a moins de choses à faire, parce qu'on a tellement de regroupements, mais des regroupements des services de garde de l'Île de Montréal, on a la (*indistinct*) qui est une coop, on a l'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPE), qui va nous aider aussi, font qu'eux autres ils sont déjà là pour nous aider de tout ce qui est loi, nos droits, de l'aide, ehm... n'importe quoi, ils sont au courant de tout. Fait que, pour moi, c'est plus facile que d'aller voir le Ministère. Des fois, on est pas capable de le rejoindre. (...) Parce que le Ministère, c'est pas toujours facile de le rejoindre.

Pour ce qui est des éducatrices, plusieurs affirment qu'elles ne sont pas au courant des relations entre le CPE et le Ministère, puisque cet aspect est géré par la directrice et le CA.

L'éducatrice E2A mentionne que :

(...) on n'est pas vraiment mis au courant de, ben... c'est sûr que c'est vraiment [la directrice] qui a une relation avec le Ministère plus que nous, concernant des exigences par rapport à toutes sortes de changements qu'elle a fait ici, les agrandissements et tout ça, nous, on n'est pas impliqués là-dedans, on est plus comme tenu au courant si on fait parti du CA, fait que là on sait plus de choses, mais, à part ça, pas tant que ça. Les filles qui nous représentent au conseil ne nous tiennent pas tant que ça au courant de qu'est-ce qui s'est passé dans les rencontres, comme ça se devrait faire normalement. Ça l'a déjà été mieux, mais comme maintenant, on est moins au courant.

D'après les affirmations des interviewées, nous pouvons conclure que les relations entre ces CPE et le MFA se caractérisent uniquement comme une relation contractuelle : le gouvernement sous-traite les activités dans ces organisations, sans nécessairement entretenir une relation plus accentuée. Ainsi, il y a une dépersonnalisation des services offerts aux CPE. Néanmoins, la représentante du MFA affirme que le Ministère a la volonté d'améliorer les relations avec les CPE, sans préciser quelles améliorations ou nouveautés ont été planifiées :

je pense qu'il y a toujours moyen d'améliorer les relations. On veut travailler, on aimerait ça que ça soit un travail d'équipe et qu'on soit au service du public, au service... est-ce que notre euh... on a des défis à relever... il y a beaucoup de roulement de personnel aussi, on a besoin de formation continue pour les personnes qui sont justement qui ont... et les services de garde. En fait, je crois que le Ministère fait... a beaucoup de... d'objectifs et a fait beaucoup de progrès dans la dernière année même. Mais, il reste que c'est une période d'adaptation, on a beaucoup de nouveautés.

3.2.2 Les points forts et faibles de l'encadrement du MFA

Nous avons demandé aux interviewées quels étaient, selon leurs perceptions, les points forts et faibles de l'encadrement du Ministère. Les directrices ont mentionné que l'encadrement du Ministère est surtout nécessaire pour apporter une structure aux CPE et des balises aux services offerts. La directrice D1 mentionne que :

(...) Je pense qu'il met une structure, comme je te dis, des balises. Je pense vraiment que c'est ça son point fort. Et je me questionne à savoir si il en avait jamais eu, où en serait la qualité des services de garde, car des fois on est pris dans un tourbillon, tu sais, il y a des... on peut oublier, on peut banaliser certains éléments que le Ministère ne nous permet pas de faire, car les balises sont toujours présentes et si on veut garder notre permis, il faut s'assurer de ce minimum de qualité. (...) Normalement je me dis, si la loi et les règlements on les respecte, on ne devrait pas vivre d'événements... que c'est un minimum qui est toujours assuré.

Néanmoins, les directrices sont en accord qu'il existe des points faibles. Tel que mentionné dans notre cadre théorique, les règles peuvent causer une diminution des libertés et peuvent affecter l'efficacité, tout en créant des contraintes au sein des organisations. Tel que mentionne la directrice D1, cette situation peut s'appliquer à l'administration de médicaments aux enfants :

(...) les lois et les règlements (...) viennent restreindre les activités du CPE, parce qu'il y a eu des abus dans le passé. C'est comme des fois dans la vie quotidienne, on a un bébé qui a mal aux oreilles et qui ne fait pas de

température, on est obligé de faire venir le parent. Parce que nous, on ne peut y donner de soulagement. Ils ont mal et on le sait; ils se tirent l'oreille. Nous, c'est notre domaine, on en voit à l'année longue des bébés. C'est quand il y a un ou, tu sais, un bébé qui a mal aux dents, on ne peut pas soulager. On pourrait même pas avoir une entente avec la mère qui dirait : est-ce que vous pouvez lui redonner du Tylenol à 2 heures? On ne peut pas donner l'Advil, il n'y a pas de protocole pour l'Advil; il faut que ça soit sous prescription. Même chose... ben, le sirop pour la toux on en donne plus pour les enfants de 6 ans, mais des fois, il y a des petits produits que les parents voudraient utiliser, des produits sur les tablettes, mais on est obligé de les envoyer chez le médecin. Mais moi puis toi, on le sait que les médecins c'est tellement compliqué des fois. Moi, j'ai des parents qui arrivent ici en pleurs presque, parce que leurs enfants, ça fait deux - trois jours qu'ils sont malades et qu'ils n'ont pas la possibilité de voir un médecin. Mais nous, n'importe quoi qui est sur les tablettes, s'il y a pas de prescription, on peut pas avec l'autorisation seulement parentale. Donc, des petites choses comme ça qui nous restreignent (...).

Par ailleurs, la directrice D1 a affirmé que parfois, lorsque les exigences sont modifiées, cela lui occasionne certains inconvénients :

(...) ça va te demander une grande restructuration. Dans le sens que, il y a quelques années, les produits d'entretien ou les produits qui pouvaient être dangereux devaient être sous clé. C'est ça la réglementation. Là ils ont changé la réglementation : ils ont mis sous clé et hors de porté. Mais on n'a pas tous des armoires. Tu sais, la CSST nous fait descendre les choses parce qu'ils ne veulent pas qu'il y a des tablettes, par exemple, en hauteur, et la CSST le fait descendre et le Ministère nous dit que les produits doivent être hors de portée. Alors, comme il est en hauteur, comme c'est plus des fois... euhm... fait qu'on se fie au Ministère, parce que c'est en lien direct avec eux et tout ça. Moi, la dernière fois qu'ils sont venus, je devais remettre en hauteur mes produits. Ils étaient tout sous clé, mais ils étaient en dessous du lavabo. Mais là, ils ne peuvent pas être là. Tu sais, il faut s'organiser pour qu'il y ait des portes barrées pour les produits en hauteur.

Outre ces changements qui peuvent devenir incommodants, nous pouvons constater que deux groupes de règles sont présents : celles du MFA et celles de la CSST. Lorsqu'il y a plusieurs règles, elles peuvent entrer en conflit. Dans ce sens, cela complique le travail de la direction du CPE et c'est donc un aspect négatif de la bureaucratie.

Ensuite, la directrice D2 mentionne que ce ne sont pas les normes qui semblent être le point faible de l'encadrement du MFA, mais bien le MFA lui-même. Selon elle, trop de changements sont survenus dans le Ministère pour qu'un service normalisé soit offert. En d'autres termes, la directrice soutient qu'il n'y a pas de constance, ni de cohésion :

(...) trop de changements; c'est comme ça le Ministère. Moi, je pense que le personnel n'est plus à la hauteur (...). (...) je pense que maintenant, parce que même avec les autres directrices, si on parle d'un ministère, ils manquent de compétences, de connaissances quand tu as affaire à eux. Tu comprends, on parle personnel, mettons, comme moi ou les autres directrices, ils en connaissent moins que nous. Tu vois, peut-être parce qu'on est trop longtemps dans le milieu, mais moi je pense que, c'est sûr qu'il y a des règlements, oui je sais que c'est nécessaire, mais il faudrait que les gens qui soient là aient des connaissances aussi, de l'expérience aussi. C'est beau l'administration, mais l'administration il faut que tu connaisses un peu ton milieu.

Pour ce qui est des éducatrices, elles affirment que l'encadrement du Ministère apporte des bénéfices. Effectivement, l'éducatrice E1A mentionne que :

c'est bon, c'est un contrôle aussi, c'est un contrôle de voir si on est conforme, si tout va bien, regarde, c'est ça. Au contraire, je trouve que c'est une bonne formule et il devrait venir plus souvent aussi. (...) Je ne trouve pas de lacunes, tout est bien. Peut-être entendre plus du Ministère, peut-être avoir des documents avec les nouveautés, plus d'inspections (...).

L'éducatrice E2A affirme que les inspections sont une nécessité, car elles obligent le personnel à garder l'endroit propre et sécuritaire pour les enfants, mais déplore l'équipement qui est disponible dans la pouponnière :

(...) à la pouponnière, ben... je trouve qu'ils devraient inventer des bassinets et de l'ameublement qui seraient comme... plus faciles pour les éducatrices, parce que je trouve qu'on se blesse facilement avec l'équipement qu'on a, c'est pas adapté pour faire les mouvements puis placer les enfants pour que ça soit facile pour nous. Fait que ça, j'améliorerais ça, mais pour ça, il faudrait réinventer les meubles. C'est quelque chose qui me dérange.

Cependant, la représentante du MFA affirme que ce n'est pas toujours évident de créer des normes qui respectent l'autonomie des CPE et qui assurent en même temps une cohérence et un certain niveau de qualité dans les services de garde :

(...) j'ai l'impression qu'il y a une certaine frustration, parce que (...) les CPE sont des organismes euh, indépendants un peu, mais sous une réglementation. Ils sont soumis à une réglementation gouvernementale et parfois c'est un peu... parfois ça peut être rigide j'imagine. Parfois, ça peut manquer de souplesse, peut-être il y a une petite frustration de ce côté-là. Par contre, j'ose espérer, je crois qu'on travaille tous avec les mêmes objectifs, c'est juste qu'on veut assurer la qualité pour les services de garde, on veut donner aux enfants un bon service et aux parents un bon service (...). J'ai l'impression que peut-être les CPE et les associations voudraient plus de souplesse, et nous, on voudrait assurer une cohérence et une unification et un certain niveau de qualité.

Finalement, plusieurs des éducatrices ont identifié un élément négatif qui n'avait pas été considéré lorsque nous avons débuté la recherche, mais qui vaut la peine d'être mentionné : plusieurs des éducatrices aimeraient que le MFA modifie l'échelle salariale des éducatrices, et la révise à la hausse.

En effet, l'éducatrice E2B mentionne qu'elle aimerait que le MFA : « (...) nous donne plus de salaire. C'est parce que notre échelle salariale, il est bloqué déjà (...) ». Ce thème est souvent revenu pendant nos entrevues : effectivement, les éducatrices étaient déçues de leurs salaires, car, selon elles, elles détiennent des diplômes postsecondaires et travaillent dans un milieu très exigeant. En conséquence, elles ont insisté pendant les entrevues que les salaires devraient être établis en conséquence. L'éducatrice E2A mentionne que l'éducation des enfants est un sujet qui est pris au sérieux, donc le rôle et le salaire d'une éducatrice devraient être pris autant au sérieux, surtout pour les éducatrices qui détiennent un DEC :

c'est sûr que j'exigerais que tout le monde soit formé si j'étais le Ministère. J'augmenterais les salaires, parce qu'on est quand même assez formées (...). C'est ça, moi je trouve qu'on est un peu sous-payé, pour les filles qui ont un DEC, là. Peut-être pas les attestations là, ça c'est quand même pas toute l'information au complet, et c'est pas tenu compte qu'il y en a qui font plus que d'autres. C'est comme, tout le monde est payé le même salaire. Éventuellement, ça prend plus d'années à l'autre fille, une fois qu'elle a atteint toutes ces années,

ben elle a le même salaire que tout le monde. Pis dans le fond, elle a pas la même formation. Moi, je tiendrai plus compte de tout ça. Parce que, des fois, on a l'impression qu'ils ne nous prennent pas trop au sérieux, c'est qu'on n'est pas assez reconnues dans le fond, on l'est, mais cela a pris beaucoup d'années dernièrement avant qu'une étude nous donne l'équité salariale, il y avait les CPE moins bien payés, nous on est un petit peu mieux, mais... c'est ça. Prendre l'éducation des enfants au sérieux pis le rôle d'une éducatrice devrait aussi être pris très au sérieux.

Dans cet ordre d'idées, notons que selon Bigras *et al.* (2012, p. 386), les conditions de travail et spécialement la rémunération du personnel des services de garde à l'enfance auraient des impacts sur la qualité des services que les enfants reçoivent :

on note aussi que les conditions de travail du personnel éducateur importeraient pour assurer la qualité de son travail auprès des enfants. À ce sujet, une de ces variables souvent pointées par la recherche concerne la rémunération du personnel éducateur qui serait indirectement liée à la qualité des processus permettant l'embauche d'éducatrices mieux formées, plus âgées et plus expérimentées (...).

De manière générale, nous discernons que l'encadrement du MFA est perçu comme étant plutôt positif que négatif : selon nos interviewées et nos observations, le MFA assure, par les normes qu'il produit, que la qualité du service soit élevée et que la triple mission des CPE soit bien accomplie. Bien que nos interviewées ont identifié certains aspects négatifs, nous croyons que ces derniers n'affectent pas de manière significative la triple mission des CPE. Comme certaines des nos interviewées ont mentionné, il y aurait toujours place à amélioration, comme pour les bassinets pour enfant ou pour permettre d'administrer des médicaments en vente libre pour les enfants, sans prescription médicale. De plus, la question des salaires soulevée par les interviewés semble compromettre davantage la motivation des éducatrices (et, très probablement, en conséquence, les services offerts).

3.2.3 Changements à apporter aux exigences

Nous avons demandé à nos interviewées quels changements elles apporteraient dans les exigences du MFA. La directrice D2 a affirmé qu'elle voudrait voir plus de spécialistes dans les CPE, comme, par exemple, des orthophonistes : « (...) ça, c'est sûr sûr sûr, des spécialistes; ça c'est justement pour te permettre de t'aider, les spécialistes. Parce que si on permettait aux parents et aux enfants d'avoir de l'aide maintenant quand ils sont petits, ça couperait beaucoup les dépenses ». De plus, la directrice D2 a affirmé qu'elle aimerait que le MFA s'implique plus avant d'agir et qu'il consulte les CPE avant de modifier les exigences :

Moi, j'aimerais ça que le Ministère réfléchisse et après qu'il agisse et non d'agir et de réfléchir. Par ce que le Ministère agit et après il réfléchit. Ça c'est comme le 5 dollars par jour ont été augmentés à 7 dollars et il va falloir qu'ils augmentent à 10 dollars (...). Fait que c'est tout des choses qu'ils agissent et qu'ils réfléchissent. Pis d'aller se renseigner aussi auprès des gens qui sont dans le milieu. (...) Tu vois, juste pour te donner une anecdote, le Ministère... euh... moi j'avais de l'argent de côté, beaucoup d'argent. Mon but c'était d'agrandir. Mais le Ministère a décidé qu'il coupait l'argent, qu'il allait chercher de l'argent dans les CPE, ceux qui en avait. J'ai eu [quelques centaines de milliers] de coupés, qu'ils m'ont pris comme ça, ils ont pris mes subventions. Là, je me suis battue, j'ai dit, regarde, mon but c'était d'agrandir, donc j'ai été chanceuse, parce que j'avais toutes mes soumissions de faites, ce n'était pas un projet dans les airs, c'était vraiment quelque chose que j'avais commencé à faire. J'ai tout récupéré. Ok? Ce que je reproche au Ministère, c'est que moi, en tant que CPE, je suis capable de mettre de l'argent de côté. Il y a des CPE qui sont en faillite. Ils ne sont jamais venus me voir. Pourquoi moi je suis capable de mettre de l'argent de côté et pourquoi eux ils sont en faillite? Ils sont venus chercher de l'argent à moi pour en donner à ceux qui ont une mauvaise administration. Ils ne sont jamais venus me voir, pourquoi je suis capable, et je parle pas juste de moi, il y a d'autres CPE qui arrivent financièrement très bien, pis il y en a d'autres qui sont en déficit. Donc, l'argent qu'ils ont donné, c'est pour des gens en déficit. Tu vois, c'est comme, il y a quelque chose qui ne marche pas. Fait que c'est comme je te dis, eux autres ils agissent et après ils réfléchissent.

Pour ce qui est des éducatrices, elles sont généralement satisfaites des exigences ministérielles. Cependant, l'éducatrice E2C a mentionné que, selon elle, lorsque le MFA exige l'instauration ou la modification d'un programme éducatif, les balises de ce programme devraient être plus explicites et mieux élaborées, afin de faciliter la compréhension de ces

nouvelles exigences et d'assurer une meilleure conformité et uniformité. Par ailleurs, l'éducatrice E2C mentionne que :

comme je dis (...) si le gouvernement veut implémenter des nouveaux programmes ou des changements, parce que depuis qu'ils ont mis « jouer c'est magique », ils ont mis deux autres programmes : « Brio » et l'autre je me rappelle pas. Mais, c'est deux sortes. En principe, c'est la même chose avec des différents noms selon moi, mais le gouvernement le donne et dit : « tiens ». Mais si tu veux uniformiser, il faut que tu sois dans la même onde, on peut dire, mais c'est comme, « fais qu'est-ce que tu veux ». (...). Il faut qu'il soit plus clair. Ok, on veut faire des changements, je vous envoie des personnes pour vous aider afin d'être familières avec ça.

Pour ce qui est des parents, nous avons perçu qu'ils sont généralement satisfaits de leurs CPE respectifs et qu'ils jugent que les exigences ministérielles sont acceptables. Néanmoins, le parent P1A a mentionné qu'elle voudrait voir un contrôle plus strict des CPE :

je pense un petit peu plus aux histoires d'horreur que j'entends dans les nouvelles, mais je pense un peu plus de vérifications, plus d'agents... des inspections sans appeler, des vérifications anonymes, euh... peut-être plus à ce niveau-là, pour s'assurer la sécurité, la propreté, la qualité des éducatrices.

Le parent P1B a aussi mentionné qu'elle était très satisfaite du CPE, mais, tout comme une des éducatrices a mentionné, elle voudrait que le personnel du CPE ait une formation continue à leur disposition et que le MFA offre un soutien plus prononcé dans leur cheminement :

(...) en fait, je vérifierais plus au niveau des éducatrices, de savoir ehm, tu sais, c'est quoi le... de peut-être leur donner dans leur programme aussi des outils ehm, comment travailler avec l'enfant, et tout. Je ne sais pas à quel point les éducatrices ont... reçoivent de formation, ces cours-là. Je sais que, à la base, c'est des personnes qui aiment les enfants et tout. Mais, c'est de savoir « est-ce que des approches sont plus pédagogiques en termes de comment aborder l'enfant, comment intervenir quand il y a conflit entre certains enfants, la manière de les approcher pour que cela ne soit pas... pour que cela soit positif et constructif pour tout le monde et pas que ça reste ... ben, toujours à penser aux enfants en premier... donc, c'est plus à ce niveau-là que je trouve qu'il y a plus de travail à faire.

La représentante du MFA a affirmé qu'elle n'est pas certaine si beaucoup de changements sont à prévoir aux exigences. Néanmoins, elle a affirmé que les règles sont mises en place pour protéger les enfants et pour soutenir le plus possible la réalisation de la triple mission des CPE :

c'est difficile, parce que, malgré que je comprends, comme parent, que parfois les règlements soient un peu rigides, en même temps, ils sont là pour l'ensemble et... c'est triste, mais,... parfois c'est nécessaire de stipuler précisément des choses, parce que ça permet la surveillance à certains niveaux. Je trouve que c'est dommage que cela soit ainsi, qu'on peut pas laisser le jugement des gens euh... on... moi je trouve que c'est vraiment dommage qu'on peut pas laisser les gens juger par eux-mêmes, mais on a un rôle pour assurer une qualité et un standard.

3.3 Constatations

Malgré la petite taille de notre échantillon, nous avons obtenu des réponses précises et en profondeur concernant la perception des participants sur la bureaucratisation des services de garde, fruit des exigences du MFA. Nous résumons brièvement les conclusions de notre analyse.

Dans un premier temps, nos interviewées affirment que l'obtention des permis est bureaucratisée à cause des délais et des procédures requis. Cela affecte la triple mission de façon négative, puisque le besoin des familles n'est pas comblé jusqu'à temps que le CPE soit conforme en ce qui concerne l'obtention du permis. Pour le renouvellement des permis, cette exigence est bien perçue par nos répondantes et sa périodicité est considérée comme adéquate.

L'exigence que les CPE adoptent un programme éducatif suscite une appréciation mitigée. Dans un premier temps, toutes les interviewées sont satisfaites du programme et affirment qu'il est nécessaire à l'accomplissement la triple mission. Toutefois, les

répondantes disent que seulement certaines balises sont établies par le MFA pour ce qui est du programme éducatif. Certaines interviewées affirment que des balises plus développées sont nécessaires, ainsi qu'un soutien pour l'instauration du programme.

Pour ce qui est des inspections, les interviewées affirment qu'elles sont nécessaires et qu'elles aident à assurer l'accomplissement de la triple mission des CPE. Les répondantes mentionnent que les délais sont raisonnables, mais que les inspections sont parfois rigoureuses et qu'il y a un certain manque de constance et de cohérence, soit grâce à l'évolution des règles ou aux comportements des inspecteurs. Par ailleurs, la bureaucratisation des inspections est vue comme dépendant grandement du comportement des inspecteurs. Certaines répondantes souhaiteraient que la fréquence des inspections soit augmentée.

Les exigences concernant les ratios éducateur et enfant ne sont pas, selon les interviewées, bureaucratisées et affectent de manière positive la triple mission. Néanmoins, certaines interviewées ne sont pas convaincues que les ratios sont adéquats et que plusieurs facteurs doivent être pris en compte pour déterminer les ratios, comme l'espace disponible, les comportements difficiles de certains enfants, les handicaps, etc. Dans certains cas, les ratios ne sont pas adéquats, surtout pour les enfants qui ont des besoins particuliers ou pour les plus jeunes enfants.

Les exigences concernant les compétences des éducateurs sont perçues comme positives pour la réalisation de la triple mission des CPE. Les interviewées mentionnent qu'une bonne éducation garantit une bonne qualité des services et qu'une formation devrait être exigée pour chaque éducateur.

Les exigences concernant les installations ne sont pas perçues comme bureaucratisées et aident à accomplir la triple mission selon nos répondantes. En effet, une des interviewées a mentionné que plusieurs de ces normes font partie du « bon sens », par exemple, la température de la pièce. Néanmoins, plusieurs de nos répondantes aimeraient que les normes

concernant la grandeur de pièces soient modifiées, afin d'offrir un plus grand espace aux enfants. Pour ce qui est des normes concernant le matériel et les installations, les répondantes affirment que ces exigences assurent sécurité et l'épanouissement des enfants. Les locaux sont toujours propres et sous surveillance, les jouets sont adaptés aux enfants et lavés à des intervalles réguliers. Si des doutes surgissent, il y a toujours la possibilité de s'assurer de la conformité du CPE, par exemple, avec des tests pour la qualité de l'air.

Pour ce qui est des impressions générales, les interviewées affirment que l'encadrement du MFA apporte une structure et des balises pour un meilleur fonctionnement des CPE. Cet encadrement est vu comme étant nécessaire pour uniformiser les services de garde et pour éviter les abus. Cependant, les interviewées indiquent qu'il y a des points faibles à cet encadrement. En effet, une de nos interviewées a souligné que le MFA était plus impliqué autrefois que maintenant; notre interviewée affirme que ceci est dû au roulement de personnel au sein du MFA. Il y aurait présentement un manque de connaissances, de cohésion et de constance pour soutenir les CPE. Par ailleurs, certaines lois restreignent les CPE, par exemple, pour l'administration de médicaments. D'ailleurs, une de nos interviewées a affirmé que lorsque les exigences changent, cela peut occasionner des inconvénients, par exemple, pour les produits d'entretien et produits dangereux qui doivent être hors de portée et sous clé.

En bref, nous pouvons conclure qu'aucune des exigences présentées aux interviewées n'a pas été reconnue comme étant trop bureaucratique et affectant négativement la triple mission des CPE, à part les normes concernant l'obtention des permis. Cependant, comme une de nos interviewées a affirmé, une fois le permis obtenu, cela n'a plus d'impact sur les opérations quotidiennes du CPE. Généralement, nos interviewées étaient satisfaites des normes établies par le MFA. Donc, nous déduisons que l'effet des exigences est positif : la réglementation du MFA n'est pas perçue comme un excès de bureaucratie gouvernementale. Par ailleurs, la réglementation n'entrave pas l'accomplissement la triple mission des CPE; au contraire, elle favorise celle-ci.

CONCLUSION

Le but de cette étude était de comprendre l'impact des règles gouvernementales sur les CPE, des OTS en relation de sous-traitance avec le MFA pour l'offre des services de garde subventionnés. Pour ce faire, nous avons réalisé une revue de littérature et élaboré un cadre théorique pour analyser des entretiens semi-directifs que nous avons menés sur le terrain avec deux OTS. Le mémoire était donc divisé en deux parties : la première partie présentait notre revue de littérature, le cadre théorique et la méthodologie de recherche. La deuxième partie contenait l'analyse des données.

Pour nos entrevues, nous avons choisi d'interroger trois groupes de répondantes, soit les directrices, éducatrices et parents de deux (2) CPE montréalais sur les thèmes suivants : le processus d'accréditation, le renouvellement des permis, la mise en œuvre d'un programme éducatif, les mesures de contrôle et les inspections, le ratio éducateur / enfants, les compétences des éducateurs, l'aménagement des installations, le matériel dans les lieux (sécurité et épanouissement), la propreté du matériel dans les lieux, les impressions générales sur la relation CPE / MFA, les points forts et faibles de l'encadrement du MFA et les changements à apporter aux exigences. Ces exigences ont été choisies parce qu'elles semblaient avoir une certaine lourdeur bureaucratique et pouvaient mener à des effets indésirables sur la triple mission des CPE.

Par le biais de leurs opinions sur ces thèmes, nous avons vérifié si notre hypothèse de départ était valide, à savoir que les règles en provenance du MFA sont des règles bureaucratiques qui contraignent le fonctionnement des organisations et ont des effets indésirables sur l'accomplissement de la triple mission des CPE. Suite à nos recherches, nous avons constaté que cette hypothèse n'a pas été vérifiée : selon les perceptions de nos interviewées, les règles en provenance du MFA ne sont bureaucratisées. Autre que sur le thème de l'accréditation, aucune de nos interviewées ne considère que les éléments

règlementés par le MFA affectaient négativement la triple mission. Bien entendu, nos répondantes ont identifié certaines améliorations à apporter, par exemple, une plus grande souplesse dans les ratios éducateurs-enfants et des flexibilités en ce qui concerne l'offre de médicaments aux enfants. Cependant, nous devons conclure que, selon les résultats de notre recherche, les services de garde ne sont pas perçus comme bureaucratisés et que les normes du MFA n'entravent pas la triple mission des CPE. Au contraire, ces normes aident plutôt les CPE à accomplir leur triple mission, soit de voir au bien-être, à la santé et la sécurité des enfants, d'offrir aux enfants un milieu de vie propre et de stimuler leur développement en prévenant l'apparition ultérieure de difficultés d'apprentissage, de comportement ou d'insertion sociale.

Ainsi, les règles bureaucratiques en provenance du MFA et telles que perçues par nos interviewées, n'ont pas d'effets négatifs significatifs. Au contraire, ces règles ont des effets positifs ou neutres; elles établissent des normes minimales pour encadrer le fonctionnement des CPE et mettent en place des garde-fous contre l'abus et les pratiques négligentes. D'ailleurs, certaines de ces règles bureaucratiques découlent de la logique, par exemple, les normes concernant la température de la pièce. Si nous reprenons les propos des interviewées, l'encadrement du MFA n'est pas sur-régulé, assure une certaine rationalité des CPE et la prévisibilité des actions à prendre, aide à contourner l'exercice arbitraire du pouvoir et contrôle les activités. Cependant, il y a parfois des effets minimalement négatifs, dont une certaine inhabilité à gérer les cas uniques, par exemple, l'administration de médicaments aux enfants.

Notons aussi que même si ces contrôles reproduisent d'une certaine manière la bureaucratie interne de l'administration publique dans les relations État-CPE, nous sommes obligés de conclure qu'ils ne nuisent pas à l'efficacité des CPE et à la qualité des services offerts. En effet, la relation hiérarchique et les règles et procédures sont certes des éléments qui laisseraient croire à une lourdeur bureaucratique dans les relations que les CPE maintiennent avec l'État, mais, en réalité, les interviewées n'ont pas confirmé ces propos,

d'autant plus qu'elles affirment dispenser un service de qualité, sans une ingérence accrue de la part du MFA.

Bien que la bureaucratie interne reproduite dans la relation État-CPE ne soit pas nuisible à la qualité des services et l'efficacité des CPE, il est important de noter que les contrôles peuvent produire certaines contraintes. Effectivement, quelques mécontentements ont été exprimés par les interviewées, notamment en ce qui a trait aux contraintes imposées par le MFA, les difficultés engendrées par le changement des règles, l'éloignement du MFA du terrain et le manque de consultation des CPE. Cette situation pourrait d'une certaine manière confirmer que la relation de sous-traitance est une relation asymétrique et hiérarchique et que les CPE ne sont pas considérés comme des partenaires de l'État. Néanmoins, notons que selon les résultats de nos entrevues, le MFA se soucie grandement de la qualité des services et veut établir des liens plus étroits avec ses partenaires.

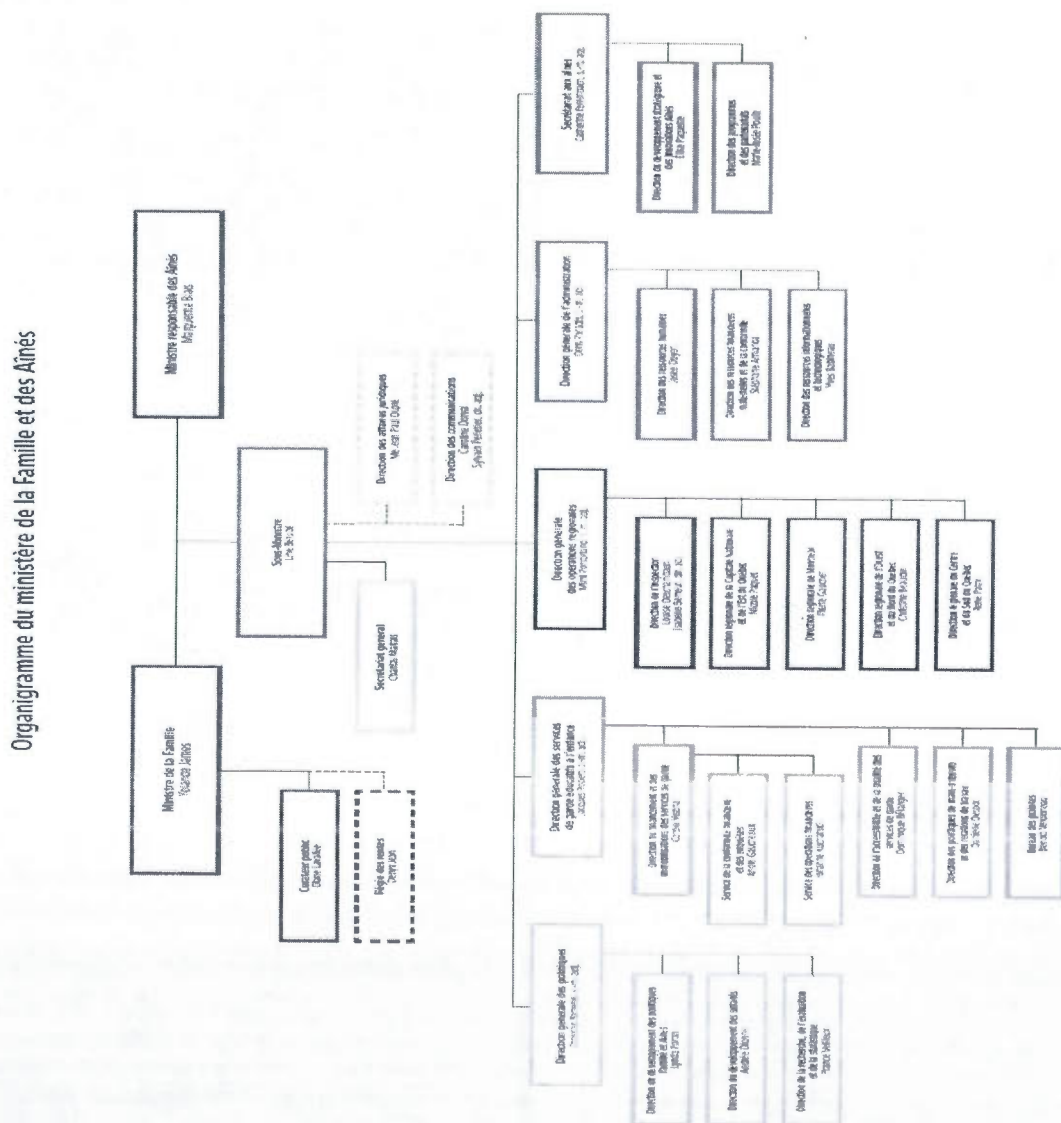
La recherche qui a été présentée était novatrice dans son domaine; en effet, peu d'études abordaient le thème de la bureaucratisation dans les services de garde. En proposant ce travail, nous espérons que nous avons été en mesure d'avancer de nouvelles connaissances dans le champ de l'administration publique. Par ailleurs, nous avons aussi pu confirmer certains propos avancés par Bigras *et al.* (2012) concernant, entre autres, le ratio éducateur-enfants, la formation des éducatrices et les conditions de travail du personnel des CPE.

Cette recherche a quelques limites; effectivement, l'idée centrale de travail était de miser sur la profondeur et sur les données qualitatives. Conséquemment, nous avons décidé de prendre en entrevue les répondantes de 2 (deux) CPE et de mener des entrevues semi-dirigées qui misaient plutôt sur la profondeur que sur la quantité. Il est important de noter que dans une telle situation, nous ne pouvons pas affirmer que les résultats obtenus dans ce mémoire sont généralisables à tous les CPE montréalais. Néanmoins, même si l'échantillon était restreint, nous avons été en mesure d'atteindre les buts du mémoire et de répondre à notre hypothèse de recherche.

Nous voulons finalement ajouter que nous avons perçu que les CPE et le MFA semblent vouloir avoir une relation plus approfondie, car plusieurs des problèmes identifiés dans la relation entre les CPE et le MFA pourraient être résolus si une relation plus intime et une communication plus fluide entre le MFA et les CPE étaient établies. Si cette recommandation réussit à porter fruit, nous pourrions assister à une amélioration des relations entre le gouvernement et ces CPE, ce qui pourrait être bénéfique non seulement pour les services de garde au Québec, mais aussi pour plusieurs autres OTS qui, comme mentionné, travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement. Donc, nous pouvons espérer que les relations de sous-traitance entre l'État et les OTS continueront d'évoluer et de se parfaire.

APPENDICE A

ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DES AÎNÉS



(Ministère de la Famille, 2013b)

APPENDICE B

ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DE LA FAMILLE



(Ministère de la Famille, 2013b)

APPENDICE C

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ENTREVUE ABRÉGÉ

1. Dans un premier temps, pourriez-vous me parler de votre rôle au sein de votre CPE?

- Formation
- Depuis quand êtes-vous la coordonnateur (trice) du CPE
- Fonctions / activités
- Difficultés au travail
- Éléments facilitateurs de votre travail

2. A) Comment décrivez-vous la relation que votre CPE entretient avec ministère de la Famille et des Aînés? Question de relance : Pouvez-vous aller plus à fond et décrire vos contacts, la fréquence des interactions, etc.?

B) Si l'interviewé(e) cite le mot « bureaucratisation » : Selon vous, comment définiriez-vous cette bureaucratisation? Est-ce que vous percevez une telle bureaucratisation dans votre CPE? Si oui, pourriez-vous donner des exemples concrets?

3. Le Ministère cerne les balises minimales pour le fonctionnement des CPE. Que pensez-vous des pratiques du Ministère concernant :

- Le processus d'accréditation (donc obtention du permis);
- La mise en œuvre d'un programme éducatif;
- Le renouvellement des permis;
- Les mesures de contrôle;
- Les inspections;
- Le ratio éducateur/ enfants et compétences des éducateurs;
- L'aménagement des installations;

- La propreté du matériel dans les lieux.

4. Selon vous, de quelle manière les exigences du Ministère affectent :

- Le bien-être des enfants, la santé et la sécurité des enfants issus de votre CPE?;
- Un milieu de vie propre qui stimule le développement des enfants qui vous sont confiés?;
- La prévention de l'apparition ultérieure de difficultés d'apprentissage, de comportement ou d'insertion sociale ?

5. Jugez-vous que l'encadrement du Ministère apporte des bénéfices ou présente des points forts? Pouvez-vous donner des exemples?

6. Et quels sont les points faibles, ou les problèmes engendrés par cet encadrement? Pouvez-vous donner des exemples?

7. Au-delà des exigences gouvernementales, avez-vous des règles de fonctionnement qui vous sont propres? Si oui, pourriez-vous donner en exemple les règles les plus importantes selon vous concernant :

- a) le bien-être des enfants, leur santé et sécurité?
- b) leur milieu de vie ?
- c) l'apparition ultérieure de difficultés d'apprentissage, de comportement ou d'insertion sociale?

8. Selon vous, est-ce que ces règles sont effectives? Pourriez-vous identifier des effets négatifs ou positifs de ces règles?

9. Quels changements apporteriez-vous dans les exigences du Ministère au niveau des CPE?

10. Avant de terminer l'entrevue, est-ce que vous auriez des éléments à rajouter?

BIBLIOGRAPHIE

Livres

- Bigras, Nathalie, Lise Lemay et Mélissa Tremblay. 2012. *Petite enfance, services de garde éducatifs et développement des enfants : état des connaissances*. Coll. «Collection Éducation à la petite enfance ». Québec: Presses de l'Université du Québec, 403 p.
- DiIulio, John J. Jr., et al. 1994. *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?*. Washington: Brookings Institution Press, 308 p.
- Enjolras, Bernard et CIRIEC. 2008. *Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux et de santé*. Coll. «Collection Économie sociale & économie publique». Bruxelles: Peter Lang, 265 p.
- Gauthier, Benoît 2009. *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*. Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 767.
- Potucek, Martin. 1999. *Not Only the Market: The Role of the Market, Government & Civic Sector in the Development of Post-Communist Societies*. Budapest: Central European University, 146 p.
- Tremblay, Marielle, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay. 2004. *Le développement social : un enjeu pour l'économie sociale*. Coll. «Pratiques et politiques sociales et économiques». Québec: Presses de l'Université du Québec, 371 p.
- Weber, Max. 1971. *Économie et société*. Pub. en 1921 et trad. de l'allemand par Mohr, 1956. Paris: Librairie Plon, 650 p.

Chapitres de livres

Charih, Mohammed, et Lucie Rouillard. 1997. «The New Public Management». In *New Public Management and Public Administration in Canada*, sous la dir. de Mohammed Charih et Arthur Daniels, p. 27-45. Toronto : L'institut d'administration publique du Canada et École nationale d'administration publique.

Pollitt, Christopher, et Geert Bouckaert. 2000. «The Nature of Public Management Reform». Chap. in *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, p. 6-23. New York : Oxford University Press.

Acte de colloque

Gangloff, Florence 2009. «Le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle». In *La place de la dimension européenne dans la Comptabilité, Contrôle, Audit* (Strasbourg, 27-29 mai 2009), p 1-17. France : Université Montpellier 1. En ligne. <<http://hal.inria.fr/docs/00/46/06/38/PDF/p177.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Documents gouvernementaux

Arrondissement. 2011. «La différence entre les CPE et les garderies». En ligne. <<http://www.arrondissement.com/tout-get-document/s6-famille/u357>>. Consulté le 20 mars 2013.*

Gouvernement du Québec. 2012a. Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Chapitre S-4.1.1. L.R.Q. En ligne. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_4_1_1/S4_1_1.htm>. Consulté le 20 mars 2013.

----- . 2012b. Règlement sur les services de garde éducatifs à l'enfance. Chapitre S-4.1.1, r. 2. L.R.Q. En ligne. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/S_4_1_1/S4_1_1R2.HTM>. Consulté le 20 mars 2013.

Ministère de la Famille. 2013a. «Historique de la politique familiale au Québec: les années 1980». En ligne. <<http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/Famille/politique-familiale/historique/annees-1980/Pages/index.aspx>>.*

-----, 2013b. «Organigramme du ministère de la Famille». En ligne. <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/organigramme_MF.pdf>.⁶

-----, 2013c. «Services de garde: portrait des services de garde ». En ligne. <<http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/pages/index.aspx>>.*

-----, 2013d. «Un enfant, une place : un engagement qui se concrétise». En ligne. <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/ministere/centre-presse/actualites/Pages/actualites.aspx?retour=/fr/ministere/centre-presse/actualites/Pages/index.aspx&urlPage=fr/Nouvelles/Pages/nouvelle_2013-02-07.aspx>.*

Ministère de la Famille et des Aînés. 2011a. Rapport annuel 2010-2011. Gouvernement du Québec. 99 p. En ligne. <http://www.MF.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/rapport_annuel_gestion_2010-2011.pdf>. Consulté le 20 mars 2013.

-----, 2011b. «Services de garde: qualité des services». En ligne. <<http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/parents/qualite-services/Pages/index.aspx>>.*

-----, 2012b. «Profil des utilisateurs - Situation en 2010 ». En ligne. <<http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/portrait/pages/index.aspx>>.*

Québec, ministère de la Famille et des Aînés. 2010. *Règles de l'occupation: Centres de la petite enfance, garderies subventionnées, bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial*. Québec : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 31 p. En

⁶ Puisque l'organigramme du MFA n'est plus disponible en ligne, le lien Internet de l'organigramme du MF sera utilisé autant pour le MFA que pour le MF.

ligne.

<http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Regles_occupation_3e_edition.pdf>. Consulté le 20 mars 2013.

Québec, ministère de la Famille et des Aînés. 2012a. *Guide de rédaction: demande de permis de garderie ou de centre de la petite enfance*. G-5048. 19 p. En ligne. <http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/documents/guide-demande-permis_sdg.pdf>. Consulté le 20 mars 2013.

Ville de Montréal. 2009. Profil sociodémographique: Pierrefonds-Roxboro. Montréal. Mai 2009. 29 p. En ligne. <http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/MTL_STATS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PSD_PIERREFONDS-ROXBORO.PDF>. Consulté le 20 mars 2013.

Document organisationnel

Association québécoise des CPE. 2011. «AQCPE». En ligne. <<http://www.aqpe.com/AQCPE/mission-historique.html>>. Consulté le 20 mars 2013.*

Articles de revue

Amar, Anne, et Ludovic Berthier. 2007. « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites ». *Réseau des enseignants, chercheurs et experts en management public (RECEMAP)*. En ligne. p. 1-13. <http://www.unice.fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_Recemap13_Amar_Berthier.pdf>. Consulté le 20 mars 2013.

Andrews, Rhys , et Tom Entwistle. 2010. « Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory* ». *Journal of Public Administration Research and Theory*. En ligne. Vol. 20, no 3, p. 679-701. <<http://jpart.oxfordjournals.org/content/20/3/679.full.pdf+html>>. Consulté le 20 mars 2013.

- Aucoin, Peter. 1997. « The Design of Public Organizations for the 21st. Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management ». *Administration publique du Canada*. En ligne. Vol. 40, no 2, p. 290-306. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.1997.tb01511.x/pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Baillargeon, Denyse. 1996. « Les politiques familiales au Québec. Une perspective historique ». *Lien social et Politiques*. En ligne. Vol. 36, p. 21-32. <<http://www.erudit.org/revue/lsp/1996/v/n36/005052ar.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Bezes, Philippe. 2005. « Le renouveau du contrôle des bureaucraties: l'impact du New Public Management ». *Informations sociales*. En ligne. Vol. 126, no 6, p. 26-39. <<http://www.cairn.info.proxy.bibliotheques.uqam.ca:2048/revue-informations-sociales-2005-6-page-26.htm>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Bifulco, Lavinia. 2011. « Old and New Organizational Cages. What about Autonomy and Freedom? ». *Public Organization Review*. En ligne. Vol. 11, no 3, p. 283-295. <<http://www.springerlink.com/content/1608557733857t24/fulltext.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Buchanan, Allen. 1996. « Toward a Theory of the Ethics of Bureaucratic Organizations ». *Business Ethics Quarterly*. En ligne. Vol. 6, no 4, p. 419-440. <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/3857497.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Budd, Leslie. 2007. « Post-bureaucracy and reanimating public governance: A discourse and practice of continuity? ». *The International Journal of Public Sector Management*. En ligne. Vol. 20, no 6, p. 531-547. <<http://search.proquest.com/abiglobal/docview/234317001/fulltextPDF/1323D66148A3D6CF5D0/3?accountid=14719>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Burlone, Nathalie, Caroline Andrew, Guy Chiasson et Jean Harvey. 2008. « Horizontalité et gouvernance décentralisée: les conditions de collaboration dans le contexte de l'action communautaire ». *Canadian Public Administration*. En ligne. Vol. 51, no 1, p. 127-142. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.2008.00007.x/pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

- Castro, Émilie. 2006. « L'équité salariale : un long chemin pour les travailleuses des centres de la petite enfance ». *Femmes et syndicalisme*, vol. 19, no 1, p. 147-152.
- Cohen, Steven. 2001. « A Strategic Framework for Devolving Responsibility and Functions from Government to the Private Sector ». *Public Administration Review*. En ligne. Vol. 61, no 4, p. 432-440. <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/977505.pdf?acceptTC=true>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Coston, Jennifer. 1998. « A Model and Typology of Government-NGO Relationships ». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. En ligne. Vol. 27, no 3, p. 358-382. <<http://nvs.sagepub.com/content/27/3/358.full.pdf+html>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Domberger, Simon, et Paul Jensen. 1997. « Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects ». *Oxford Review of Economic Policy*. En ligne. Vol. 13, no 4, p. 67-78. <<http://oxrep.oxfordjournals.org/content/13/4/67.full.pdf+html>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Ferris, James, et Elizabeth Graddy. 1986. « Contracting out: For What? With Whom? ». *Public Administration Review*. En ligne. Vol. 46, no 4, p. 332-344. <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/976307.pdf?acceptTC=true>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Ferris, James. 1993. « The double-edged sword of social service contracting: Public accountability versus nonprofit autonomy ». *Nonprofit Management & Leadership*. En ligne. Vol. 3, no 4, p. 363-376. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/nml.4130030404/pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Frug, Gerald. 1984. « The Ideology of Bureaucracy in American Law ». *Harvard Law Review*. En ligne. Vol. 97, no 6, p. 1276-1388. <<http://www.jstor.org.proxy.bibliotheques.uqam.ca:2048/stable/pdfplus/1340969.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Gajduschek, Gyorgy. 2003. « Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That The Question? : Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality ». *Administration & Society*. En ligne. Vol. 34, p. 700-723. <<http://aas.sagepub.com/content/34/6/700.full.pdf+html>>. Consulté le 20 mars 2013.

- Granger, Denise. 1987. « Réflexion sur les enjeux sociaux de la politique québécoise des garderies des années 1970-1982 ». *Sociologie et sociétés*. En ligne. Vol. 19, no 1, p. 73-82. <<http://www.erudit.org/revue/socsoc/1987/v19/n1/001307ar.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Jenson, Jane. 1998. « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste ». *Politique et Sociétés*. En ligne. Vol. 17, no 1-2, p. 183-216. <<http://www.erudit.org/revue/ps/1998/v17/n1-2/040105ar.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Josserand, Emmanuel, Stephen Teo et Stewart Clegg. 2006. « From bureaucratic to post-bureaucratic: the difficulties of transition ». *Journal of Organizational Change Management*. En ligne. Vol. 19, no 1, p. 54-64. <<http://search.proquest.com/abiglobal/docview/197615270/fulltextPDF/1323D66148A3D6CF5D0/41?accountid=14719>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Jun, Jong. 2009. « The Limits of Post-New Public Management and Beyond ». *Public Administration Review*. En ligne. Vol. 69, no 1, p. 161-165. <<http://search.proquest.com/docview/197179124/1323C749D50458429BC/1?accountid=14719>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Laforest, Rachel. 2011. « L'étude du tiers secteur au Québec : comment saisir la spécificité québécoise? ». *Politique et Sociétés*. En ligne. Vol. 30, no 1, p. 43-55. <<http://id.erudit.org/iderudit/1006058ar>>. Consulté le 6 octobre 2013.
- Laforest, Rachel, et Susan Phillips. 2001. « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Québec et au Canada ». *Politique et Sociétés*. En ligne. Vol. 20, no 2-3, p. 37-68. <<http://id.erudit.org/iderudit/040274ar>>. Consulté le 6 octobre 2013.
- Lunenburg, Fred. 2010. « The Demise of Bureaucracy and Emergent Models of Organizational Structure ». *Schooling*. En ligne. Vol. 1, no 1, p. 1-12. <<http://www.nationalforum.com/Electronic%20Journal%20Volumes/Lunenburg,%20Fred%20C.%20The%20Demise%20of%20Bureaucracy%20Schooling%20V1%20N1,%202010.docx.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

- Luton, Larry. 2000. «Red tape and a theory of Bureaucratic rules». *Public Administration Review*, vol. 60, no 4, p. 373-375.
- Merton, Robert. 1940. «Bureaucratic Structure and Personality ». *Social Forces*. En ligne. Vol. 18, no 4, p. 560-568. <<http://www.jstor.org/stable/2570634>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Najam, Adil. 2000. «The Four-C's of Third Sector- Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation». *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 10, no 4, p. 375-396.
- Savard, Sébastien, Benoît Harvey et Sabrina Tremblay. 2008. «Les relations de collaboration entre le secteur public et les organismes communautaires du secteur jeunesse-enfance-famille: entre la sous-traitance et la coconstruction ». *Administration publique du Canada*. En ligne. Vol. 51, no 4, p. 569-588. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.2008.00042.x/pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Schulz, Martin. 1998. «Limits to Bureaucratic growth: The density dependence of organizational rule births ». *Administrative Science Quarterly*. En ligne. Vol. 43, no 4, p. 845-876. <<http://search.proquest.com.proxy.bibliotheques.uqam.ca:2048/docview/203946483?accountid=14719>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Shaw, Mary. 2003. «Successful collaboration between the nonprofit and public sectors ». *Nonprofit Management and Leadership*. En ligne. Vol. 14, no 1, p. 107-120. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/nml.24/pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.
- Slyke, David M. Van. 2002. «The Public Management Challenges of Contracting with Nonprofits for Social Services ». *International Journal of Public Administration*. En ligne. Vol. 25, no 4, p. 489-517. <http://pdfserve.informaworld.com/892152_731209502_713645405.pdf>. Consulté le 20 mars 2013.
- Tierean, O., et G. Bratucu. 2009. «The evolution of the concept of bureaucracy ». *Bulletin of the Transilvania University of Brasov*. En ligne. Vol. 2, p. 245-250. <<http://search.proquest.com/abiglobal/docview/209548783/fulltextPDF/1323D87A0A058044BBE/3?accountid=14719>>. Consulté le 20 mars 2013.

Tsasis, Peter. 2008. « The politics of governance: Government—voluntary sector relationships ». *Canadian Public Administration*. En ligne. Vol. 51, no 2, p. 265-290. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.2008.00018.x/pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Weisbrod, Burton. 1997. « The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwinning with Private Enterprise and Government ». *Journal of Policy Analysis and Management*. En ligne. Vol. 6, no 4, p. 541-555. <[http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199723\)16:4<541::AID-PAM2>3.0.CO;2-G/pdf](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/(SICI)1520-6688(199723)16:4<541::AID-PAM2>3.0.CO;2-G/pdf)>. Consulté le 20 mars 2013.

West, William. 1997. « Searching for a Theory of Bureaucratic Structure ». *Journal of Public Administration, Research and Theory*. En ligne. Vol. 7, no 4, p. 591-614. <<http://jpart.oxfordjournals.org/content/7/4/591.full.pdf>> Consulté le 20 mars 2013.

----- . 2005. « Administrative Rulemaking: An Old and Emerging Literature ». *Public Administration Review*. En ligne. Vol. 65, no 6, p. 655-668. <<http://www.csus.edu/indiv/s/shulockn/Executive%20Fellows%20PDF%20readings/West%20-%20rulemaking.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Wise, Lois Recascino. 2004. «Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior ». *Public Administration Review*. En ligne. Vol. 64, no 6, p. 669-680. <<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/3542565.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Young, Dennis. 2000. « Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives ». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. En ligne. Vol. 29, no 1, p. 149-172. <<http://nvs.sagepub.com/content/29/1/149.full.pdf+html>>. Consulté le 20 mars 2013.

Rapports de recherche

Bouchard, Marie J., Cyrille Ferraton et Valérie Michaud. 2006. Base de données sur les organisations d'économie sociale, les critères de qualification des organisations. Chaire de recherche du Canada en économie sociale: 30 p. En ligne. <<http://www.chaire.ecosoc.uqam.ca/Portals/ChaireEcoSoc/docs/pdf/cahiers/R-2006-02.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Bouchard, Marie J., Cyrille Ferraton, Valérie Michaud et Damien Rousselière. 2008. Bases de données sur les organisations d'économie sociale, la classification des activités économiques. Chaire de recherche en économie sociale: 78 p. En ligne. <<http://www.chaire.ecosoc.uqam.ca/Portals/ChaireEcoSoc/docs/pdf/cahiers/R-2008-01.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Briand, Louise, Guy Bellemare et Anne-Renée Gravel. 2004. L'évolution des rapports de contrôle et de surveillance entre le ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE) et les Centres de la petite enfance (CPE). Études théoriques: 70 p. En ligne. <<https://depot.erudit.org/bitstream/001623dd/1/ET0413.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Bushnik, Tracey (2006). Child Care in Canada. Children and Youth Research Paper Series. Statistique Canada: 99 p. En ligne. <<http://www.statcan.gc.ca/pub/89-599-m/89-599-m2006003-eng.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Ciceri, Coryse, Marie McAndrew, Annie Bourguignon, Marie-Louise Lefebvre, Hélène Lavoie, Johanne Gauthier, Carole Lavallée, Sylvie Boutin et Suzanne Lamy. 2004. L'accueil et l'intégration des enfants immigrants ou de familles immigrantes dans les services de garde : recension des écrits au Québec, au Canada et dans d'autres sociétés. Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille: 76 p. En ligne. <http://www.MF.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_accueil_integration_enfants_immigrants.pdf>. Consulté le 20 mars 2013.

Lévesque, Benoît. 2005. Un nouveau paradigme de gouvernance: la relation autorité publique-marché société civile pour la cohésion sociale. Études théoriques, Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES): 49 p. En ligne. <<http://www.crisis.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/ET0422.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

----- . 2007. Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général. Études théoriques, Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES): 33 p. En ligne. <<https://depot.erudit.org/bitstream/001590dd/1/ET0701.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Lévesque, Benoît, et Yves Vaillancourt. 1998. Les services de proximité au Québec: de l'expérimentation à l'institutionnalisation. Collection Études théoriques. Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales: 26 p. En ligne. <<https://depot.erudit.org/bitstream/001720dd/1/ET9812.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Neamtan, Nancy, *et al.*. 2006. Osons la solidarité! Rapport du groupe de travail sur l'économie sociale. Sommet sur l'économie et l'emploi. Chantier de l'économie et de l'emploi. 64 p. En ligne. <http://www.chantier.qc.ca/userImgs/documents/CLevesque/sitechantierdocuments/onslasolidarite_1996.pdf>.

Proulx, Jean, Denis Bourque et Sébastien Savard. 2005. Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec. Série Recherches. 88 p. En ligne. <<https://depot.erudit.org/id/002115dd>>. Consulté le 20 mars 2013.

Tougas, Jocelyne. 2002. La restructuration des services éducatifs et de garde à l'enfance au Québec : les cinq premières années. Childcare Resource & Research Unit, Centre for Urban & Community Studies. 83 p. <<http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/op17FR.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Vaillancourt, Yves. 2008. L'économie sociale au Québec et au Canada : configurations historiques et enjeux actuels. Études théoriques, Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES). 91 p. En ligne. <<http://www.crisis.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/ET0805.pdf>>. Consulté le 20 mars 2013.

Thèse

Dubé, Stéphane. 2002. «La gouvernance dans les organismes sans but lucratif: le cas des centres de la petite enfance du Québec». Thèse, Laval, Université Laval, 330 p. En ligne. <<http://proquest.umi.com/pqdweb?index=12&did=766552231&SrchMode=1&sid=2&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1288035539&clientId=13816>>. Consulté le 20 mars 2013.